



**University of
Zurich^{UZH}**

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
Main Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2004

**Normen, Kontext und konkrete Praxis des kantonalen Wasserbaus.
Resultate einer Umfrage zu den Rahmenbedingungen der kantonalen Ämter
oder Fachstellen für Wasserbau bei der Umsetzung der eidgenössischen
Wasserbaugesetzgebung**

Zaugg, Marc ; Ejderyan, Olivier ; Geiser, Urs

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-90186>

Monograph

Published Version

Originally published at:

Zaugg, Marc; Ejderyan, Olivier; Geiser, Urs (2004). Normen, Kontext und konkrete Praxis des kantonalen Wasserbaus. Resultate einer Umfrage zu den Rahmenbedingungen der kantonalen Ämter oder Fachstellen für Wasserbau bei der Umsetzung der eidgenössischen Wasserbaugesetzgebung. Zürich: Geographisches Institut, Abteilung Humangeographie, Universität Zürich.

MARC ZAUGG, OLIVIER EJDERYAN, URS GEISER

Normen, Kontext und konkrete Praxis des kantonalen Wasserbaus

Resultate einer Umfrage zu den Rahmenbedingungen der kantonalen Ämter oder Fachstellen für Wasserbau bei der Umsetzung der eidgenössischen Wasserbaugesetzgebung



Humangeographie

Herausgeberin:
Ulrike Müller-Böker

Marc Zaugg, Olivier Ejderyan, Urs Geiser

Normen, Kontext und konkrete Praxis des kantonalen Wasserbaus

Resultate einer Umfrage zu den Rahmenbedingungen
der kantonalen Ämter oder Fachstellen für Wasserbau bei der
Umsetzung der eidgenössischen Wasserbaugesetzgebung

*Normes, contexte et pratique
de l'aménagement des cours d'eau
au niveau cantonal*

*Résultats d'une enquête
sur les conditions de mise en œuvre de la LACE
par les services cantonaux en charge
de l'aménagement des cours d'eau*

Rhone-Thur Projekt
(www.rhone-thur.eawag.ch)

Band 19
Zürich 2004

Geographisches Institut
Abteilung Humangeographie
Universität Zürich
Winterthurerstrasse 190
CH-8057 Zürich

Normen, Kontext und konkrete Praxis des kantonalen Wasserbaus. Resultate einer Umfrage zu den Rahmenbedingungen der kantonalen Ämter oder Fachstellen für Wasserbau bei der Umsetzung der eidgenössischen Wasserbaugesetzgebung /

Normes, contexte et pratique de l'aménagement des cours d'eau au niveau cantonal. Résultats d'une enquête sur les conditions de mise en œuvre de la LACE par les services cantonaux en charge de l'aménagement des cours d'eau /

Marc Zaugg, Olivier Ejderyan und Urs Geiser. Zürich, 2004

(Schriftenreihe / Humangeographie 19)

ISBN 3-906302-02-4

© Marc Zaugg, Olivier Ejderyan, Urs Geiser

Alle Rechte der Verbreitung vorbehalten

Druck:

Druckerei der Zentralstelle der Studentenschaft der Universität Zürich

Umschlaggestaltung:

Martin Steinmann

Layout:

Olivier Ejderyan, Urs Geiser und Marc Zaugg

Titelfoto:

Umleitung bei Hochwasser – Wegweiser an der Aare (Marc Zaugg)

Printed in Switzerland

ISBN 3-906302-02-4

Zum Inhalt dieser Studie

Die vorliegende Studie beleuchtet die *kantonsspezifischen «Rahmenbedingungen»* der für die Umsetzung der Wasserbaugesetzgebung verantwortlichen kantonalen Ämter oder Fachstellen. Dabei interessieren wir uns insbesondere für die *Normen und Akteure*, welche die heutige Wasserbaupraxis beeinflussen und für die *Verfahren*, die zur Koordination und zur Beilegung von Konflikten und Interessengegensätzen zwischen den verschiedenen Akteuren eingesetzt werden. Die Studie zeigt auf, dass sich die jeweiligen Normen, Regeln, Verfahren und Akteure von Kanton zu Kanton stark unterscheiden.

Die Analyse der Rahmenbedingungen des Wasserbaus soll zum besseren Verständnis der aktuellen Wasserbaupraxis innerhalb des Forschungsprojektes «Rhone-Thur» (www.rhone-thur.eawag.ch) beitragen. Das interdisziplinär ausgerichtete Forschungsprojekt begleitet verschiedene Flussbauprojekte an den Flüssen Rhone und Thur.

Die Ergebnisse der Studie sollen andererseits auch Orientierungswissen bereitstellen für Interessierte aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, die an der Umsetzung der Grundsätze des heutigen Wasserbaus interessiert sind.

Für die Zusammenfassung siehe Seite 69

Pour le résumé, voir page 77

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BWG	Bundesamt für Wasser und Geologie
CIPEL	Commission internationale pour la protection des eaux du Léman
EAWAG	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz
IKSR	Internationale Kommission zum Schutz des Rheines
IRKA	Internationale Regierungskommission Alpenrhein
KOHS	Konferenz Hochwasserschutz
LACE	Loi d'aménagement des cours d'eau (eidg. Wasserbaugesetz)
LEK	Landschaftsentwicklungskonzept
NFA	Neuer Finanzausgleich
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (BUWAL)
OFEG	Office fédéral des eaux et de la géologie (BWG)
REP	Regionaler Entwässerungsplan
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architekten-Verband
TBA	Tiefbauamt
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WSL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft
ZGB	Zivilgesetzbuch

1	EINLEITUNG	1
2	NORMEN, RICHTLINIEN UND STRATEGIEN.....	7
2.1	«Normenvielfalt»	7
2.2	Harmonisierung der Normen zwischen Kantons- und Bundesgesetzgebung	11
2.3	Die Umsetzung des «Raumbedarfs»	13
3	ORGANISATION UND AUFGABEN DES WASSERBAUS AUF KANTONSEBENE	17
3.1	Verwaltungsinterne Organisation	17
3.2	Zuständigkeiten und Finanzierung beim Wasserbau	21
3.3	Zuständigkeiten und Finanzierung des Unterhalts	28
4	ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN HETEROGENEN AKTEUREN	33
4.1	Zeitaufwand für Koordination.....	33
4.2	Koordinations- und Kommunikationskanäle.....	34
4.3	Zeitpunkt für Informations- und Partizipationsinstrumente.....	47
4.4	Fazit	48
5	BESTEHENDE INTERESSEGENGENSÄTZE UND KONFLIKTE.....	53
5.1	Interessengegensätze und Konflikte im Überblick.....	53
5.2	Konflikte und Interessengegensätze mit angrenzenden Politikfeldern	56
5.3	Ansätze zur Überwindung von verwaltungsinternen Konflikten und Interessengegensätzen	65
6	ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	69
7	RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS	77
	ANHANG	85

1 Einleitung

1.1 Ziel der Studie

Der Umgang mit Fliessgewässern befindet sich in der Schweiz in einer Phase des starken Umbruchs. Der bis in die 1980er Jahre praktizierte und durch Gesetzgebung und staatlich finanzierte Massnahmen geförderte Wasserbau und Hochwasserschutz war auf Risikominimierung, Landgewinn und Energiegewinnung ausgerichtet. Seit den 80er Jahren findet jedoch eine Neuorientierung statt. Der so genannte «*Philosophiewandel*» des Wasserbaus bezeichnet dabei den Wechsel von einem primär technologieorientierten zu einem der Idee der Nachhaltigkeit verpflichteten Expertensystem.

Auf Gesetzesstufe fanden die Ziele des heutigen Wasserbaus und Hochwasserschutzes erst mit der Einführung des neuen schweizerischen Wasserbaugesetzes von 1991 ihren Niederschlag. Die heute geltende Gesetzgebung bezweckt gemäss Artikel 4 in erster Linie «... den Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor schädlichen Auswirkungen des Wassers». Bei Eingriffen in ein Gewässer muss jedoch «... dessen natürlicher Verlauf möglichst beibehalten oder wiederhergestellt werden». Statt harter und eintöniger Stein- oder Betonverbauungen sollen Methoden zur Anwendung kommen, die der jeweiligen örtlichen Situation angepasst und möglichst naturnah sind. Der Unterhalt der bestehenden Wasserbauwerke und die Sicherung des so genannten «Raumbedarfes» der Fliessgewässer (passiver Hochwasserschutz) sollen ebenfalls zu einem effektiven, kostengünstigen und ökologisch angepassten – nachhaltigen – Wasserbau beitragen. Dabei verlangt der heutige Wasserbau die Koordination mit anderen, für die Regulierung von Gewässern wichtigen Politikbereichen wie Gewässerschutz, Gewässernutzung, Raumplanung oder Landwirtschaft.¹

Die Umsetzung und damit die Konkretisierung und Verwirklichung der Zielsetzungen der heutigen Gesetzgebung in der *aktuellen Wasserbaupraxis* dauert bis heute an. Im Rahmen verschiedener Projekte in den Bereichen Hochwasserschutz und Renaturierung wird heute versucht die Leitgedanken der Strategie «Mehr Raum den Fliessgewässern» zu verwirklichen – eine Phase auch des Sammelns von Erfahrungen, des Erkennens möglicher Widerstände oder neuer, die Praxis unterstützender Allianzen.

Das *Forschungsprojekt «Rhone-Thur»* von EAWAG, WSL und anderen Forschungsinstitutionen hat sich zum Ziel gesetzt, die Wasserbaupraxis in dieser Phase der Umsetzung oder Operationalisierung der neuen Wasserbauphilosophie zu unterstützen. Laufende Hochwasserschutz- und Renaturierungsprojekte werden begleitet und analysiert. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse werden mit den Praktikerinnen und Praktikern aus dem Be-

¹ Vgl. Zaugg, Marc (2003): Mehr Raum den Fliessgewässern. Der Weg zu einem nachhaltigen Hochwasserschutz. In: GAIA, 12, 3. S. 201-207.

reich Wasserbau ausgetauscht.² Zu diesem Zweck werden natur- und sozialwissenschaftliche *Fallstudien* in verschiedenen Kantonen durchgeführt. Dabei zeigte es sich rasch, dass die Praxis nicht nur von der übergeordneten Gesetzgebung auf Bundesebene geprägt ist, sondern auch von den jeweiligen kantonsspezifischen Gegebenheiten – und diese variieren im Kontext des schweizerischen Föderalismus beträchtlich.

Die vorliegende Studie setzt es sich zum Ziel, die kantonsspezifischen «Rahmenbedingungen» der für die Umsetzung der Wasserbaugesetzgebung verantwortlichen kantonalen Fachstellen zu beleuchten. Die Analyse dieser sich von Kanton zu Kanton stark unterscheidenden Normen, Regeln, Verfahren und Akteure soll zum besseren Verständnis der heutigen Wasserbaupraxis beitragen. Die zentrale Fragestellung der vorliegenden Studie lautet dementsprechend:

Welches sind die Rahmenbedingungen, die für die kantonalen Ämter oder Fachstellen für Wasserbau bei der Umsetzung der Grundsätze der heutigen Wasserbaugesetzgebung wichtig sind?

Dabei interessieren wir uns insbesondere für die *Normen* und *Akteure*, welche die heutige Wasserbaupraxis beeinflussen und für die *Verfahren*, die zur Koordination und zur Beilegung von Konflikten und Interessengegensätzen zwischen den verschiedenen Akteuren eingesetzt werden.

1.2 Zur Analyse von Politikumsetzung

Die Studie beleuchtet also die konkrete Praxis der Umsetzung der neuen Wasserbauphilosophie. Theoretische Zugänge und Methoden zur Erforschung solcher Prozesse der *Politikumsetzung* wurden in den politischen Wissenschaften entwickelt. Verschiedene Ansätze sollen helfen, die Unterschiede zu erklären, die zwischen der Formulierung öffentlicher Politik und ihrer konkreten Realisierung im Feld beobachtet werden können. Heutige Zugänge fokussieren sowohl auf institutionelle Gegebenheiten als auch auf Akteure, die öffentliche Politik definieren und mitgestalten. Mittels der Analyse von konkreten Prozessen der Politikimplementierung sollen Hinweise hinsichtlich möglicher Stärken oder Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer Politik gewonnen werden³.

Die föderalistische Struktur der Schweiz räumt den Kantonen mehr oder weniger grosse Autonomie bei der Umsetzung eidgenössischer Rahmengesetzgebungen ein. Dieser Prozess wird auch als *Vollzugsföderalismus* («*fédéralisme d'exécution*») bezeichnet:

«La Confédération adopte la législation, alors que les cantons sont chargés de son exécution. Les cantons bénéficient d'une autonomie

² Vgl. die Homepage des Projektes unter: <http://www.rhone-thur.eawag.ch>

³ Vgl. Kissling-Näf, Ingrid, Wälti, Sonja (1999): Der Vollzug öffentlicher Politiken. In Klöti, Ulrich et. al. (Hg.). Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, NZZ Verlag, S. 651-689.

considérable non seulement dans la poursuite de leurs propres politiques, mais également dans l'exécution des politiques fédérales»⁴.

Diese Autonomie akzentuiert die Unterschiede, die zwischen Politikformulierung auf Bundesebene und ihrer Anwendung auf kantonaler Ebene beobachtet werden können.

Der Artikel 2 des Wasserbaugesetzes von 1991 delegiert die Umsetzung der entsprechenden Ziele und Inhalte ebenfalls an die Kantone: «Der Hochwasserschutz ist Aufgabe der Kantone»⁵. Die für die Umsetzung zuständigen kantonalen Fachstellen müssen dabei sehr unterschiedlichen rechtlichen und politischen Kontexten Rechnung tragen. Je nach Kanton sind der Kanton selbst, Gemeinden, Wasserbauverbände, Korporationen oder sogar private Anstösser für die Umsetzung von Wasserbau und Unterhalt zuständig. Für deren Finanzierung können wiederum andere Konstellationen entstehen oder weitere Akteure wie etwa privat- oder öffentlich-rechtliche Unternehmen, die von wasserbaulichen Massnahmen profitieren, hinzu treten. Zudem können sich je nach ökonomischer und politischer Situation die politischen «Agenden» in den jeweiligen Kantonen beträchtlich unterscheiden. Dementsprechend variiert auch der Einfluss von Interessen aus angrenzenden Politikbereichen wie beispielsweise der Landwirtschaft, der Raum- und Siedlungsentwicklung oder der Wasserversorgung auf die Umsetzung der Ziele und Inhalte des Wasserbaus.

Die Umsetzung nationaler Politiken durch die Kantone nimmt eine weitere Charakteristik des eidgenössischen Föderalismus an: Sie ist Teil eines *kooperativen Föderalismus*, der sich durch die gleichzeitige horizontale und vertikale Kooperation zwischen den verschiedenen Staatsebenen beschreiben lässt. Das klassische Modell der Politikumsetzung geht von der Kooperation zwischen einer beschränkten Zahl zuständiger Bundesstellen, direkt betroffener Dachverbände sowie kantonalen Verantwortlicher aus. Doch dieses Modell trifft heute kaum mehr zu, weil durch das Auftreten einer grossen Zahl neuer Akteure komplexere Kooperationsformen entstanden sind. Wälti (2001) zeigte auf, dass die Umsetzung verschiedener raumrelevanter Politiken von einem Kanton zum anderen hochsignifikante Unterschiede aufweisen kann⁶. Diese Tendenz der Differenzierung zwischen den Kantonen wird sich gemäss Wälti aufgrund der zunehmend grösseren Anzahl von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die diese Prozesse beeinflussen oder beeinflussen möchten, noch verstärken.

Die *Ausweitung der Anzahl beteiligter Akteure* hat die Neuorientierung der eidgenössischen Wasserbaupolitik begleitet. Auf Bundesebene lässt sich dies an der vertieften Kooperation der zuständigen Amtstellen von BWG, BUWAL, ARE und BLW aber auch am gewachsenen Einfluss von Umweltverbänden, Fischereivereinigungen und Berufsorganisationen wie etwa Landwirtschaftsverbänden ersehen. Die vorliegende Studie interessiert

⁴ Vgl. Wälti, Sonja (2001): Le fédéralisme d'exécution sous pression. La mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse. Analyse des politiques publiques, Bd. 1. Genève: Helbing et Lichtenhahn.

⁵ Vgl. Art. 2 des Wasserbaugesetzes. Abrufbar unter: http://www.admin.ch/ch/d/sr/721_100/a2.html

⁶ Vgl. Wälti, Sonja (2001)

sich hauptsächlich für die gewachsene Zahl der Akteure auf kantonaler Ebene. Diese lässt sich durch die intensivere Beteiligung anderer Verwaltungsbereiche ersehen. Insbesondere war die Neuorientierung des Wasserbaus mit einer vertiefteren Zusammenarbeit mit den Fachstellen für Umweltschutz und Raumplanung verbunden. Auch die Gemeinden sind beim Wasserbau wichtige Akteure. Je nach Kanton tragen sie die Wasserbau- und Unterhaltungspflicht oder sind zumindest an der Finanzierung der entsprechenden Massnahmen beteiligt. Auf der zivilgesellschaftlichen Ebene müssen Naturschutz-, Landwirtschafts- oder Fischereiverbände ebenso in die konkrete Umsetzung der Wasserbaupolitik einbezogen werden wie die betroffenen Grundeigentümer oder Landwirte.

1.3 Methodisches Vorgehen

Das Ziel der Studie bestand in der Beschreibung und Analyse der wesentlichen Rahmenbedingungen der zuständigen kantonalen Ämter oder Fachstellen bei der Umsetzung der Ziele und Inhalte der Wasserbaugesetzgebung. Als *kantonale Fachstellen* definieren wir die vom Bundesamt für Wasser und Geologie auf der Liste «Eidgenössische Wasserbaufachstellen. Adress- und Telefonverzeichnis» aufgeführten kantonalen Ansprechpartner.⁷

Um das Ziel der Gesamtbefragung der zuständigen Fachstellen aller Kantone und Halbkantone zu erreichen, wählten wir das Verfahren des *Telefoninterviews*. Die insgesamt 26 auf kantonaler Ebene zuständigen Verwaltungsstellen wurden mittels eines ersten E-Mails über die Absicht der Studie informiert. Zur Vorbereitung des Interviews angehängt war ein in sechs Abschnitte gegliederter Fragebogen mit 30 Fragen.⁸

- Gesetzliche Rahmenbedingungen und Politiken des Wasserbaus auf kant. Ebene
- Verwaltungsinterne Organisation des kantonalen Wasserbaus
- Verwaltungsexterne Koordination (Bund, andere Kantone, Gemeinden und Wasserbauverbände)
- Aktuelle Projekte
- Zeitaufwand
- Abschliessende Fragen

Der Fragebogen bestand aus einer Kombination von offenen und geschlossenen Fragestellungen. Die *offenen Fragestellungen* sollten Hinweise auf die Relevanz geben, welche unsere Interviewpartner einem Sachverhalt beimessen. So strebten wir zum Beispiel mit der Frage 10 «Welche Instrumente der verwaltungsinternen Koordination werden bei Projekten des kantonalen Wasserbaus angewendet?» keine vollständige Aufnahme aller in den Kantonen angewendeten Verfahren wie zum Beispiel Arbeitsgruppen, Kommissionen oder Runde Tische an. Dementsprechend kann auch nicht gefolgert werden, dass in einem spezifischen Kanton ein bestimmtes Verfahren *nicht* zur Anwendung kommt. Die Gesamtschau der Antworten erlaubt jedoch Aussagen zu der Frage, welches die heute wichtigsten oder verbreitetsten Verfahren der amtsinternen Koordination sind. Mittels

⁷ Vgl. die Adressen der Wasserbaufachstellen unter:
http://www.bwg.admin.ch/service/adressen/d/pdf/adr_wbf.pdf

⁸ Vgl. den Fragebogen im Anhang.

der *geschlossenen Fragestellungen* sollten hingegen konkrete Aussagen wie zum Zeitaufwand für die Koordination mit den unterschiedlichen Akteuren erreicht werden.

In einem ersten telephonischen Gespräch wurden anstehende Klärungsfragen beantwortet und ein Termin für das eigentliche Interview festgelegt. Die 26 Interviews fanden zwischen Januar und Februar 2004 statt und dauerten in der Regel etwa eineinhalb Stunden. Die Interviews wurden schriftlich festgehalten und den Interviewpartnern zur Durchsicht zugestellt.

An dieser Stelle möchten wir uns noch einmal bei allen unseren 26 Interviewpartnern für die Zeit, die sie uns bei der Vorbereitung und Durchführung des Berichtes zur Verfügung gestellt haben, ganz herzlich bedanken. Marco Baumann vom Amt für Umwelt des Kantons Thurgau sei darüber hinaus für die wertvollen Inputs vor der Durchführung der Studie und die Anmerkungen zur Rohfassung gedankt. Wertvolle Hinweise lieferten uns auch die beiden *Pre-Tests* mit Urs Kempf vom Tiefbauamt des Kantons Zug und François Matthey von der Division économie hydraulique du Service des eaux, des sols et de l'assainissement des Kantons Waadt. Danken möchten wir schliesslich auch Irene Rohner und Regina Kohler für die Unterstützung beim Erstellen des Schlussberichtes

1.4 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht geht in Kapitel 2 auf die *Normen, Richtlinien und Strategien* ein, die für die Wasserbau-Fachstellen relevant sind. Hierbei soll der *institutionelle Kontext* – bestehend aus rechtlichen Normen und Sachpolitiken des Wasserbaus und angrenzender Politikbereiche – herausgearbeitet werden. In Kapitel 3 werden die je nach Kanton stark variierende *verwaltungsinterne und -externe Organisation* sowie die *Aufgaben des Wasserbaus* in den Kantonen dargestellt. Beleuchtet werden sowohl der organisatorische Aufbau, in den der Wasserbau eingebettet ist, als auch die Zuständigkeiten und Pflichten bei der Planung, Durchführung und Finanzierung von Wasserbau und Unterhalt. Kapitel 4 konzentriert sich auf die *Zusammenarbeit zwischen den heterogenen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren*, die an der Umsetzung der Ziele und Inhalte des Wasserbaus beteiligt sind oder diese zumindest beeinflussen. Kapitel 5 geht auf die *verwaltungsinternen und -externen Interessengegensätze* ein, die sich zwischen Normen, Politiken und beteiligten Akteuren ergeben. In Kapitel 6 schliesslich werden die *Schlussfolgerungen* des vorliegenden Berichts präsentiert.

2 Normen, Richtlinien und Strategien

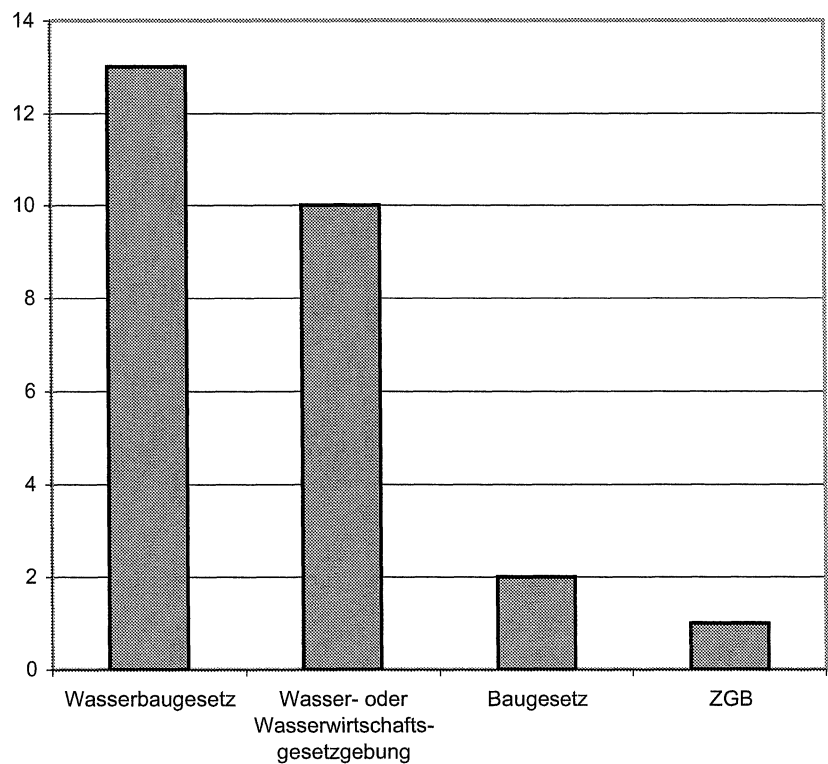
Unter Normen, Strategien, Richtlinien und Konzepten verstehen wir die Gesamtheit der kantonalen Regelwerke, auf die sich die Verantwortlichen beziehen, wenn sie ein Projekt begleiten, planen oder umsetzen. Dies können Gesetze, Verordnungen oder Richt- und Sachpläne sein, aber auch Dokumente wie Verwaltungsreglemente, Leitbilder oder Strategien.

2.1 «Normenvielfalt»

2.1.1 Gesetzestexte

In 23 von 26 Kantonen sind die Normen des Wasserbaus in einem wasser- oder gewässerspezifischen Gesetz enthalten. 13 Kantone haben ein eigenes Wasserbaugesetz, das als eigentliches Ausführungsgesetz der Bundesgesetzgebung betrachtet werden kann (Figur 1). In zehn Kantonen flossen die Normen des Wasserbaus in das Wasser- oder Wasserwirtschaftsgesetz ein.

Figur 1 In welchen Gesetzen befinden sich die Normen des Wasserbaus?



Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Nur in drei Kantonen ist der Wasserbau nicht in einem spezifischen «Wassergesetz» geregelt. So finden sich im Kanton Aargau die Wasserbaunormen im Baugesetz.

Um der zunehmenden Komplexität von Wasserbauprojekten gerecht werden zu können, stützen sich die Wasserbaufachstellen heute auch auf Normen und Richtlinien aus *angrenzenden Politikbereichen*. Die Mehrheit davon sind Gesetze oder Verordnungen, das heisst bindende Rechtstexte. Für die Arbeit der Wasserbau-Fachstellen relevant sind jedoch auch eine Vielzahl weiterer Dokumente wie etwa Weisungen, Reglemente, Gefahrenkarten oder Richt- und Sachpläne.

Raumplanungs- und Baugesetzgebung ist der am meisten genannte Bereich, dessen gesetzliche Normen einen Einfluss auf den Wasserbau haben. Die kantonalen Raumplanungs- und Baugesetze wurden 13 Mal genannt (Figur 2). Dies hängt einerseits mit der administrativen Angliederung der zuständigen Wasserbaustellen, die häufig dem Baudepartement angehören, zusammen. Andererseits berühren Bau- und Raumplanungsgesetze auch inhaltlich den Wasserbau. Dies ist etwa bei Zonenplänen, bei der Verwaltung von öffentlichen Wegen, Plätzen und Wasserstrassen, beim Strassenbau oder bei den vorgeschriebenen Uferabständen von Bauten der Fall.

Die Normen von *Gewässer- und Grundwasserschutz* wurden von sieben Gesprächspartnern zu den für ihre Arbeit wichtigsten Normen gezählt. Das erklärt sich einerseits aus der heutigen «Wasserbauphilosophie», welche die Koordination mit allen wasser- und gewässerrelevanten Politiken bereits auf Verfassungsstufe fordert. Die Ziele der Renaturierung und des naturnahen Hochwasserschutzes können jedoch denjenigen der Wasserkraftnutzung oder des Trinkwasser- und Grundwasserschutzes entgegenlaufen (vgl. Kapitel 5).

Figur 2 *Welches sind die wichtigsten gesetzlichen Normen angrenzender Politikbereiche?*
(Mehrfachnennungen möglich)

Kantonale Gesetzgebung	Anzahl Nennungen
Raumplanung und Bau	13
Gewässer- und Grundwasserschutz	7
Umweltschutz	6
Jagd- und Fischerei	5
Wald	4

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Sechs Vertreter erwähnten zudem das *Umweltschutzgesetz* als für ihre Arbeit wichtige Orientierungshilfe. Des Weiteren wurde von unseren Gesprächspartnern auch das *Fischereigesetz* fünf Mal und das *Waldgesetz* vier Mal angegeben. Eine Besonderheit bildet der Kanton Aargau mit seinem Verfassungsartikel zum Auenschutz, der für den kantonalen Wasserbau bei grossen Flüssen wie der Aare auf der «Motivationsebene» hilfreich ist.

2.1.2 Instrumente

Neben gesetzlichen Normen finden sich weitere «Texte», die im Rahmen des Wasserbaus als Orientierungshilfen genutzt werden. Am häufigsten, nämlich von zehn Fachstellen, wurde der kantonale *Richtplan* genannt (Figur 3). Ein Interviewpartner bezeichnete ihn sogar als das «Referenzdokument» für die heutige Praxis des Wasserbaus. Ein Gesprächspartner aus der Romandie versicherte:

«Le plan directeur est tout à fait en accord avec la loi. On peut dire que c'est un texte de mise en application».

Die Mehrheit der kantonalen Richtpläne wurde in den späten 90er Jahren revidiert. Dabei flossen auch die Anliegen des nachhaltigen Hochwasserschutzes in die gewässer-relevanten Kapitel ein. Somit stimmen die Zielsetzungen des Richtplans und diejenigen des Wasserbaus – zumindest in den Grundsätzen – zumeist überein.

Figur 3 Welches sind die wichtigsten Instrumente? (Mehrfachnennungen möglich)

Instrumente	Anzahl
Richtplan	10
Gefahrenkataster und -karten	6
Landschaftsentwicklungskonzept (LEK)	2
Renaturierungsfonds	2

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Das zweite, sechs Mal genannte Instrument ist die *Gefahrenkarte* oder die *Gefahrenhinweis-karte*. Basierend auf den Bundesgesetzen über Wald und Wasserbau sind die Kantone heute verpflichtet, Gefahrenkataster und Gefahrenkarten zu erstellen und diese bei allen Bau- und Planungsvorhaben zu berücksichtigen. Im kantonalen Richtplan werden die dafür notwendigen Grundsätze verankert. In der Gefahrenkarte sind Gebiete mit lang-fristiger potentieller Gefährdung aufgeführt. Die Gefahr durch Lawinen, Wasser, Stein-schlag und Rutschungen wird dabei einzeln beurteilt. Auf der Basis von Gefahrenkarten können Risikozonen mit einem Bauverbot definiert oder spezifische Massnahmen ange-ordnet werden. Die Ausarbeitung der Gefahrenkarte und vor allem die verbindliche Re-gelung der Gefahrenzonen im Rahmen von kommunalen Nutzungsplanungen und Bau-bewilligungsverfahren stellen jedoch langfristige Prozesse dar. Es ist anzumerken, dass Gefahrenkarten noch längst nicht in allen Kantonen ausgearbeitet und umgesetzt sind.

Ein weiteres Instrument, das von zwei kantonalen Wasserbau-Fachstellen erwähnt wur-de, ist das kantonale *Landschaftsentwicklungskonzept* (LEK). Landschaftsent-wicklungskonzepte wurden bereits in verschiedenen Kantonen (z.B. BE, ZH, TG, AG) partizipativ erarbeitet und beziehen alle landschaftlich relevanten Nutzungs- und Schutzformen ein. In den Kantonen Bern und Genf ist das Instrument des *Renaturie-*

rungsfonds eine Besonderheit, das vom Wasserbau als Unterstützung zur Erreichung der Ziele des naturnahen Wasserbaus genutzt werden kann⁹.

2.1.3 Konzepte, Leitbilder und Programme

Neben den genannten gesetzlichen Normen und Instrumenten können die Fachstellen für Wasserbau ebenfalls auf Konzepte, Leitbilder und Programme zurückgreifen (Figur 4). Verschiedene Kantone publizieren *Broschüren* oder *Rundschreiben* über umgesetzte Projekte. Diese häufig für den internen Verwaltungsgebrauch bestimmten Dokumente dienen als Orientierungshilfe, besitzen aber zumeist keine gesetzliche Verbindlichkeit.

Figur 4 Beispiele für Konzepte, Leitbilder und Programme auf kantonaler Ebene

Konzepte, Leitbilder und Programme	Beispiele
Leitbilder und Strategien	Strategische Ziele des Regierungsrates (AR) Strategiebericht Hochwasserschutz und Integralgewässerschutz (LU) Regierungsleitbild Umwelt (NW)
Richtlinien	Richtlinie für den Hochwasserschutz (1992) (UR) Richtlinien für Brückenbauten und Durchlässe (SG)
Politisch legitimierte Programme	Wiederbelebungsprogramm (ZH) Mehrjahresprogramme «Natur und Landschaft» (SO)
Arbeitsunterlagen, Dokumentationen	Wasserzyt (SO)
Normen im Baubereich	SIA-Normen
Projektrealisierung	Fachordner für Projektrealisierung (LU)
Forschungsprojekte	Projekt Fischnetz gibt Aufschluss über Defizite bei der Fliessgewässer-Morphologie Rhône-Thur Projekt

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Wichtig für die Fachstellen sind auch die *Konzepte und Leitbilder*, die in den letzten Jahren auf der Bundesstufe erarbeitet worden sind¹⁰. In einigen Kantonen unterstützen politisch abgesicherte Programme die Arbeit der kantonalen Fachstellen und geben der Umsetzung der Ziele des naturnahen Hochwasserschutzes politische Legitimität. Beispiele sind die durch den Solothurner Kantonsrat abgesegneten Mehrjahresprogramme «Natur und Landschaft» mit starker Gewichtung von Gewässern oder das erstmals 1989 durch den

⁹ Vgl. die Website des Berner Renaturierungsfonds unter:
<http://www.vol.be.ch/lanat/renf/Default.html>

¹⁰ Vgl. die Sammlung unter: <http://www.bwg.admin.ch/themen/natur/d/index.htm>

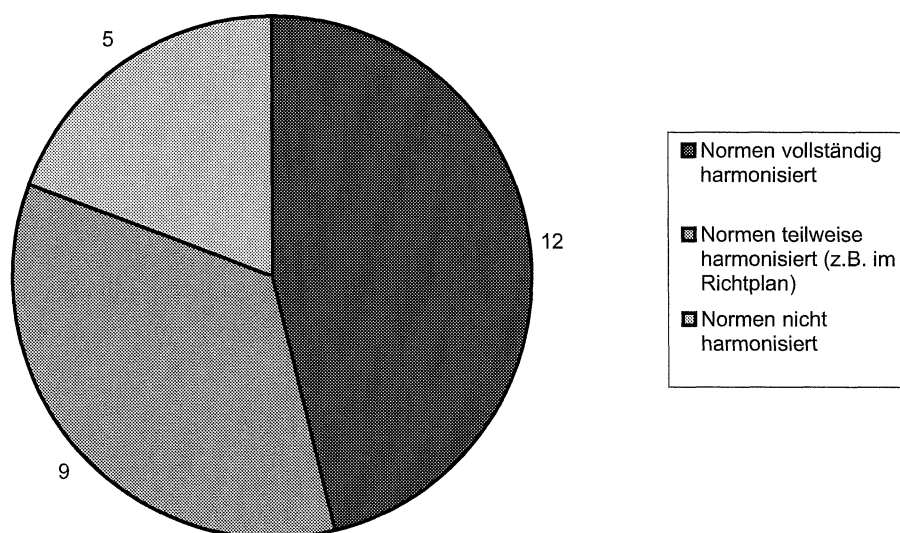
Zürcher Kantonsrat verabschiedete und zweimal verlängerte «Wiederbelebungsprogramm» für die Fliessgewässer.

2.2 Harmonisierung der Normen zwischen Kantons- und Bundesgesetzgebung

2.2.1 Unvollständige Harmonisierung

Zwölf Gesprächspartner bezeichnen ihre kantonale Gesetzgebung als in Übereinstimmung oder nicht im Widerspruch mit den Bundestexten (Figur 5). In neun Kantonen stimmen die Regelungen des Wasserbaus selbst noch nicht mit der heutigen Politik und Gesetzgebung des Wasserbaus auf Bundesebene überein. Die entsprechenden Zielsetzungen sind jedoch bereits in kantonale Richtpläne, Raumordnungs- und Baugesetze, Umweltschutzgesetze oder verwaltungsinterne Verordnungen und interne Weisungen eingeflossen.

Figur 5 Harmonisierungsgrad zwischen Kantons- und Bundesgesetzgebung im Bereich Wasserbau



Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Fünf Wasserbauverantwortliche sagten, dass die Normen und Vorschriften, auf die sie ihre Arbeit stützen, *noch nicht* auf die Zielsetzungen der Bundesgesetzgebung und der Richtlinien des Bundesamtes für Wasser und Geologie (BWG) abgestimmt sind. In verschiedenen Kantonen sind die Texte dermassen veraltet, dass sie in keiner Weise mehr der aktuellen Praxis angemessen sind. So gibt der Verantwortliche in einem Westschweizer Kanton an, dass sich in seinem Kanton Gesetz und Praxis des Wasserbaus geradezu widersprechen würden:

«On pourrait presque dire que tout ce qu'on fait actuellement est illégal».

Es wurde jedoch unterstrichen, dass es in der Praxis möglich ist, die Ziele und Grundsätze der heutigen Bundesgesetzgebung umzusetzen, ohne dass die Gesetzgebung des Kantons vollständig auf diejenige des Bundes abgestimmt sein muss. So sagte der Wasserbauverantwortliche in einem Ostschweizer Kanton:

«Das Wasserbaugesetz ist revisionsbedürftig, die kantonale Hochwasserschutz-Praxis und Hochwasserschutzprojekte richten sich aber nach den Grundsätzen des Bundes».

Letzteres beruht vor allem auf der in Kapitel 2.1 ausgeführten Möglichkeit der Wasserbaufachstellen, sich direkt auf die Normen des eidgenössischen Wasserbaugesetzes oder auf Normen und Instrumente aus angrenzenden Politikbereichen abstützen zu können.

2.2.2 Harmonisierungsbestrebungen

In 16 Kantonen bestehen aktuell Bestrebungen, die kantonale mit der eidgenössischen Gesetzgebung zu harmonisieren. Vier der Kantone, die ihre Wassergesetzgebung als nicht auf die Bundesgesetzgebung abgestimmt bezeichnen, geben an, dass sie eine Harmonisierung anstreben. Bloss ein Vertreter eines Westschweizer Kantons hält eine solche für nicht notwendig:

«Les textes en vigueur sont satisfaisants, même s'ils ne correspondent pas à la nouvelle pratique. Mais on applique les directives fédérales, on n'a pas besoin que la loi soit harmonisée pour les appliquer. On n'envisage pas de légiférer rapidement, on n'a pas le temps et ça ne changerait pas grand chose».

Die meisten Fachstellen geben einen Zeithorizont von 2004–2007 an. Verschiedene Fachstellen erwähnten, dass sich diese Frist aus politischen Gründen erklärt: der Vorberatung durch parlamentarische Kommissionen folgten die Verabschiedung im Parlament und anschliessend eine Volksabstimmung:

«Il n'y a pas de calendrier, une fois qu'il a été mis en consultation ce n'est plus du ressort de l'administration. La balle est dans le camp du politique maintenant» (Vertreter eines Westschweizer Kantons).

In anderen Kantonen verfügt die Verwaltung nicht über genügend Ressourcen, um sich gleichzeitig mit ihren alltäglichen Aufgaben und der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zu beschäftigen.

Zudem haben zwei Kantone angegeben, dass die Revision insbesondere deshalb viel Zeit benötige, weil die Regelung der *Kostenfragen* sorgfältig erarbeitet werden müsse. Diese stelle generell den hauptsächlichen Anlass für Opposition von Seiten des Parlaments oder der Bevölkerung dar. Gemäss dem Kantonsvertreter aus St. Gallen wurde das revidierte kantonale Wasserbaugesetz 2003 hauptsächlich wegen der vorgesehenen finanziellen Beteiligung von Privaten an Unterhalt und Ausbau vom Volk – wenn auch nur knapp – abgelehnt.

2.2.3 Vorteile einer Harmonisierung

16 Kantonsvertreter waren der Ansicht, dass ihnen die Harmonisierung zwischen kantonalen und eidgenössischer Gesetzgebung Vorteile gebracht hat oder in Zukunft bringen werde (Figur 6). Sieben erwarten keine Vorteile und drei machten keine diesbezüglichen Aussagen.

Bezüglich den Vorteilen einer Harmonisierung glauben fünf Kantone, dass sie ihnen einen besseren Zugang zu Bundessubventionen erlaubt. Fünf Vertreter sind der Ansicht, dass die Aushandlung von Entschädigungen mit den Grundeigentümern bei der Umsetzung des Raumbedarfes besser unterstützt werden könne. Drei meinen, dass eine Harmonisierung sich vor allem positiv auf die Förderung von Renaturierungsvorhaben auswirken werde.

Figur 6 Welche Vorteile hat oder hätte eine Harmonisierung? (Mehrfachnennungen möglich)

Vorteile einer Harmonisierung	Anzahl
Besserer Zugang zu Bundessubventionen in den Bereichen Wasserbau und Naturschutz	5
Leichtere Umsetzung des Raumbedarfes wegen grösserer Klarheit gegenüber Eigentümern	5
Förderung von Renaturierungen oder Massnahmen des naturnahen Hochwasserschutzes	3
Mehr Rückhalt bei der Durchsetzung der kantonalen Gesetzgebung	3
Harmonisierung der Verfahren im Bereich Naturgefahren	1
Einführung oder Präzisierung von Begriffen (wie z.B. Ausdolung)	1
Absicherung der heute gelebten Praxis des naturnahen Wasserbaus	1
Erleichterung der interkantonalen Zusammenarbeit	1

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Drei Fachstellenvertreter hoben die juristischen Vorteile der Harmonisierung hervor. Eine harmonisierte kantonale Gesetzgebung werde helfen, die Ziele und Grundsätze des heutigen Wasserbaus effektiver in die Verhandlungen mit Gemeinden einbringen zu können. Gemäss dem Verantwortlichen eines Innerschweizer Kantons wäre somit «...die heute gelebte Praxis ... rechtlich abgesichert». Schliesslich erklärte ein Wasserbauverantwortlicher, dass eine Harmonisierung die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen erleichtern würde.

2.3 Die Umsetzung des «Raumbedarfes»

Ein bereits angesprochener Schlüsselbegriff der neuen Praxis des Wasserbaus ist jener des *minimalen Raumbedarfes der Fliessgewässer*. Gemäss dem 1998 der Wasserbauverordnung hinzu gefügten und 1999 in Kraft gesetzten Artikel 21 «Gefahrengebiete und

Raumbedarf der Gewässer» sind die Kantone verantwortlich für die Bezeichnung der Gefahrengebiete und für die Ausweisung des sogenannten Raumbedarfs der Gewässer, «...der für den Schutz vor Hochwasser und die Gewährleistung der natürlichen Funktionen des Gewässers erforderlich ist.»¹¹

Nur zwei Kantone haben angegeben, dass Aussagen zum Raumbedarf von Fliessgewässern bereits in den kantonalen Normen des Wasserbaus verankert sind (Figur 7). Entsprechende Regelungen des Gewässerabstandes sind gemäss den Aussagen von zehn Kantonsvertretern jedoch auch in den jeweiligen Gefahrenkarten zu finden. Diese basieren aber auf baulichen und sicherheitsspezifischen Kriterien und nehmen in der Regel keine Rücksicht auf ökologische Anliegen. Der Kanton Genf, der im Wassergesetz bereits 1976 – basierend auf den «fonctions écologiques des cours d'eau» – einen Artikel über den minimalen Raumbedarf für Fliessgewässer eingeführt hat, stellt hierbei eine Ausnahme dar.

Figur 7 In welche Normen und Instrumente floss das Anliegen des Raumbedarfes auf kantonaler Ebene bereits ein? (Mehrfachnennungen möglich)

Normen und Instrumente	Anzahl
Nutzungs- und Zonenplanung	11
Gefahrenkataster und -karten	10
Richtplan	10
Wasserbaugesetz	2
Konkrete Bauvorhaben	2
Planungs- und Baugesetz	1
Kantonales Geographisches Informationssystem (GIS)	1
Landschaftsentwicklungskonzept (LEK)	1

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Generell kann also gesagt werden, dass die Frage des Raumbedarfes mehrheitlich noch nicht in die kantonale Gesetzgebung eingeflossen ist. Ein Vertreter eines Mittellandkantons bezeichnete die Strategie des Bundes deshalb als «schönes Konzept, das noch nicht ganz «ausgegrenzt und realitätstauglich» sei. Ein anderer Kantonsvertreter war zudem der Ansicht, dass der Status der Umsetzungshilfen des Bundes beim Raumbedarf unklar sei¹²:

«Der Bund hat ein Faltblatt heraus gegeben: man weiss jedoch nicht recht, welchen Status das Faltblatt hat; rechtlich ist es völlig unverbindlich. In der Wegleitung des BWG »Hochwasserschutz an Fliessgewässern, 2001« wird der Raumbedarf mit Bezug auf das Faltblatt

¹¹ Vgl. Art. 21 WBV, unter: http://www.admin.ch/ch/d/sr/721_100_1/a21.html

¹² Vgl. das Faltblatt des BWG zum Raumbedarf unter: <http://www.bwg.admin.ch/themen/natur/d/raumbeda.htm>

dann thematisiert. Bei der konkreten Umsetzung des Raumbedarfes wird man Mühe haben».

Ein Vertreter eines Innerschweizer Kantons wies auf die finanziellen Konsequenzen bei der Umsetzung der sogenannten «Schlüsselkurve»¹³ des BWG hin. Die Entschädigungsforderungen der betroffenen Grundeigentümer würden die Projekte massiv verteuern. Er rechnet mit durchschnittlich etwa 30-50% Mehrkosten. Die Aussage eines Westschweizer Vertreters weist in eine ähnliche Richtung:

«On n'a pas la maîtrise de la propriété des sols. Si on voulait laisser plus de place aux cours d'eau, comme c'est souhaité par l'OFEG, on devrait acheter des bandes terrain le long des cours d'eau. Mais on en pas les moyens dans ... [notre] Canton».

Auch weitere Kantone gaben an, dass bei der Umsetzung des Raumbedarfes noch verschiedene Unsicherheiten bestehen würden:

*«On a en projet un dépliant sur la question, qui expliquerait quelles distances doivent être respectées, mais on réfléchit encore pour voir si c'est nécessaire. On cherche surtout à mettre en accord la loi sur l'aménagement et celle sur les cours d'eau pour ces questions»
(Vertreter eines Westschweizer Kantons).*

Die Unsicherheiten bei der Umsetzung des Raumbedarfes stellten dabei eine wichtige Quelle für Konflikte um Wasserbauprojekte dar. Gemäss einem Vertreter eines Innerschweizer Kantons müssten bei der Umsetzung des Raumbedarfes vor allem die folgenden Fragen noch genauer geklärt werden:

- Mit welchen rechtlichen Mitteln soll der Raumbedarf innerhalb und ausserhalb der Bauzone gesichert werden?
- Muss der Raumbedarf überall festgelegt werden oder reicht eine Abstandsdefinition von Gebäuden oder Festsetzung mittels Gewässerlinien?
- Sollte eine separate Zone ausgewiesen werden?

Die wichtigsten Möglichkeiten oder Instrumente, die im Moment zur Umsetzung des Raumbedarfes eingesetzt werden, sind gemäss den Angaben von neun Fachstellen das «missionarische» Werben für die entsprechenden Ziele sowie die Anwendung bei konkreten Projekten (Figur 8).

Dabei müssten nicht nur Gemeindebehörden oder private Anstösser von der Notwendigkeit der Durchsetzung des Raumbedarfes überzeugt werden. Auch Büros in den Bereichen Raumplanung und Wasserbau sind gemäss dem Vertreter eines Mittellandkantons teilweise noch zuwenig sensibilisiert:

«Wir wollen durch die Verbreitung der Empfehlungen zum Raumbedarf Planungen wie aktuell in einer ... Gemeinde verhindern: dort wurden – sogar auf Rat des Planers – Ausnahmen für die Gewässerabstände bewilligt – damit die Ausnützungsziffer auch wirklich erreicht werden kann».

¹³ Vgl. die Schlüsselkurve in: http://www.bwg.admin.ch/themen/natur/d/pdf/rbed_2_d.pdf

Figur 8 *Wie wird die Umsetzung des Raumbedarfes in den Kantonen inskünftig gefördert oder unterstützt? (Mehrfachnennungen möglich)*

Förderwege	Anzahl
Adaption von Bau-, Zonen- und Nutzungsplänen	12
Ausarbeitung und Umsetzung von Gefahrenkarten oder Gefahrenhinweiskarten	10
Umsetzung bei der Bewilligung von konkreten Projekten	9
Adaption der Bestimmungen im Richtplan	5
Rückgriff auf bestehende Normen im Planungs- und Baurecht	3
Signalwirkung über Publikationen	3
Rückgriff auf Leitlinien und Publikationen vom BWG	3
Direktkommunikation an Gemeinden und Ingenieurbüros	2
Veranstaltungen, z. B. mit Gemeindebehörden oder Ingenieurbüros	1
Mehr Subventionen	1
Kantonales Geographisches Informationssystem (GIS)	1
Landschaftsentwicklungskonzept (LEK)	1
Entwicklung von verwaltungsinternen Strategien	1

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Bei Einzelvorhaben habe man jedoch bei einer geltenden Zonenordnung einer Gemeinde keine Instrumente, um den Raumbedarf rechtlich durchzusetzen. Bei einer Änderung von kommunalen Zonenplänen können hingegen gemäss den Aussagen von 12 Kantonen die Anliegen des Raumbedarfs einfließen. Weil nur die Nutzungsplanung auf Gemeindeebene eigentümerverbindlich sei, bringe man die Frage des Raumbedarfes bei der laufenden Revision des Baugesetzes ein, meinte dementsprechend der Vertreter eines Mittellandkantons. Der Raumbedarf solle bei der Nutzungsplanung im Rahmen einer Interessenabwägung ausgehandelt werden. Acht Kantonsvertreter gaben schliesslich an, dass das Anliegen des Raumbedarfes in die laufende Revision des Wasserbaugesetzes einfliesse.

In zehn Kantonen ist, wie in Kapitel 2 ausgeführt, das Anliegen des Raumbedarfes bereits in die kantonalen Richtpläne eingeflossen. In seinem Kanton sei die Umsetzung des Raumbedarfes zwar als Massnahmenblatt im kantonalen Richtplan enthalten, sagte ein Vertreter eines Mittellandkantons. Dieses verweise auf die notwendigen Anpassungen der Bau- und Wasserbaugesetzgebung. Es sei jedoch eine andere Frage, ob eine solche Revision in der jetzigen «politischen Grosswetterlage» durchgebracht werden könne.

3 Organisation und Aufgaben des Wasserbaus auf Kantonsebene

3.1 Verwaltungsinterne Organisation

Wie in Kapitel 1 ausgeführt, hat sich der Wasserbau von einem technologie- und bauorientierten zu einem der Nachhaltigkeit verpflichteten Expertensystem gewandelt, das in die Umsetzung einer umfassenden Lebensraumpolitik eingebettet ist. Hierbei stellt sich nun die Frage, ob die intensivierte Koordination mit bestimmten Politikbereichen ihren Niederschlag auf der administrativen Ebene gefunden hat. Nachfolgend gehen wir deshalb den drei folgenden Fragen nach:

- Sind die Wasserbaufachstellen zufrieden mit der administrativen Struktur, in der sie sich befinden?
- Sind die für den Wasserbau relevanten Partnerfachstellen organisatorisch «in der Nähe» des Wasserbaus angesiedelt?
- Wird der heutige Wasserbau eher dem Bau- oder dem Umweltbereich zugeordnet?

3.1.1 Departements- und Amtszugehörigkeit

Aufgrund der grossen Diversität des Verwaltungsaufbaus in den einzelnen Kantonen gibt es nicht eine bestimmte Dienststelle, die sich mit Wasserbau befasst, sondern *je nach Kanton sehr unterschiedliche Lösungen*. In 18 Kantonen befindet sich die zuständige Dienststelle im Bau- oder Planungsdepartement (Figuren 9 und 10). In den restlichen Fällen ist sie im Departement für Bau und Umwelt lokalisiert. Nur in den Kantonen Waadt und Genf sind Departemente, deren Schwerpunkt nicht im Baubereich liegt, für den Wasserbau zuständig.

Sämtliche Fachstellen sind generell zufrieden mit der Lokalisierung in ihrem Departement und mit dessen administrativem Aufbau. 16 Fachstellen gaben die Nähe zu relevanten Fachstellen im gleichen Departement als grossen Vorteil der heutigen Zuteilung an. Genannt wurden je zweimal die Konzentration von fachlichem Wissen, die «Umweltorientierung» des Departments und das vorherrschende konstruktive Arbeitsklima.

Allgemein waren die Fachstellen auch mit der Zuteilung des Wasserbaus zu der jeweiligen Amtsstelle zufrieden. Auf dieser Ebene kann es jedoch zu organisatorischen Problemen kommen, wenn sich verschiedene Ämter Wasserbau- und Renaturierungsaufgaben teilen müssen (vgl. 3.1.3).

Figur 9 In welchem Departement ist der Wasserbau lokalisiert?

Departement	Kantone
Bau	AG, AI, AR, BL, BS, GL, GR, NW, SH, SG, SO, SZ, UR, ZG, ZH
Territorio, Gestion du territoire	NE, TI
Bau, Verkehr- und Energie	BE
Bau und Forst	OW
Transports, équipement environnement	VS
Bau und Umwelt	TG
Bau, Umwelt, Wirtschaft	LU
Environnement et équipement	JU
Aménagement, environnement, construction	FR
Sécurité environnement	VD
Intérieur, agriculture, environnement	GE

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Figur 10 Die Amtszugehörigkeit der Fachstellen für Wasserbau

Thematischer Schwerpunkt	Amt oder Amtsstelle	Kantone
Vor allem Bau	Dienststelle Wasserbau	SZ
	Bau	OW, TI
	Tiefbau	AR, BE, BL, BS, GL, GR, NW, SG, SH, UR
	Hoch- und Tiefbau	ZG
	Verkehr und Infrastruktur	LU
	Ponts et chaussées	FR, NE
	Routes et cours d'eau	VS
Bau und Umwelt	Bau und Umwelt	AI
	Constructions environnementales	GE
Vor allem Umwelt	Umwelt	SO, TG
	Landschaft und Gewässer	AG
	Eaux et protection de la nature	JU
	Abfall, Wasser, Entsorgung, Luft	ZH
	Eaux, Sols, Assainissement	VD

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

3.1.2 «Administrative Nähe» zu anderen Fachstellen

Der heutige Wasserbau verlangt die enge Koordination mit den angrenzenden Politikbereichen. Hierbei stellt sich die Frage, ob die für den Wasserbau relevanten Fachstellen organisatorisch sinnvoll angeordnet sind.

Wie oben erwähnt gaben 16 Fachstellen an, dass sie die Nähe zu relevanten Fachstellen im Departement als grossen Vorteil der heutigen Zuteilung betrachteten. Gerade in kleineren Kantonen werden die «kurzen Wege» gelobt, die sich auch amts- oder sogar departementsübergreifend etablieren konnten.

Probleme mit ämter- oder verwaltungsübergreifender Zusammenarbeit, die aufgrund des administrativen Aufbaus entstehen, wurden nur von einer Minderheit angeführt. Für vier Gesprächspartner stellt die Ansiedlung gewisser Aufgabenbereiche oder Stellen in anderen Departementen ein Problem dar. Es handelt sich hier um Kantone, bei denen der Wasserbau eher in umwelt- als in bauorientierten Departementen angesiedelt sind.

Andererseits erwähnen zwei Befragte, dass die Vereinigung aller durch die gleiche Problematik betroffenen Verwaltungsstellen in einem einzigen Departement nicht notwendigerweise dazu führe, dass die Dossiers schneller vorankommen. Dies kann sich vor allem auf Budgetebene bewahrheiten, wenn es darum geht, Projekte vor den kantonalen Parlamenten zu verteidigen. Zum Teil seien Projekte angreifbarer, wenn sie nur durch einen einzigen Regierungsrat vertreten werden und gerieten eher in Gefahr, politisch instrumentalisiert zu werden.

Der Aufbau der Verwaltung und die Nähe zu bestimmten Fachstellen spielt jedoch für unsere Interviewpartner eine weniger wichtige Rolle als die *Bereitschaft aller Beteiligten*, sich auf die notwendigen und je nach Projekten auch komplexen Interessenabwägungen zwischen den Anliegen der einzelnen Politikbereiche einzulassen:

«Chaque canton a ses petites cuisines. Finalement j'arrive à la conclusion que ça dépend plus des personnes que des organigrammes. Nous étions historiquement rattachés au département des travaux publics, question des routes etc., on nous a changé pour nous mettre avec la protection de l'environnement. Mais on travaillait déjà ensemble. Quand il y avait deux chefs de départements, ça marchait presque mieux» (Vertreter eines Westschweizer Kantons).

3.1.3 Wasserbau zwischen Umwelt und Bau

Der heutige Wasserbau befindet sich an der Schnittstelle der Politikbereiche Bau und Umwelt respektive Naturschutz. Welchem administrativem Bereich sind die Wasserbau-fachstellen jedoch zugeordnet?

Wie oben dargestellt befinden sich praktisch alle Fachstellen für Wasserbau in einem Departement, dass sich sowohl mit Bau- als auch mit Umweltfragen beschäftigt. 18 Wasserbaufachstellen können einem Amt zugerechnet werden, das sich schwerpunktmässig mit Baufragen befasst (Figur 11). In sechs Kantonen befassen sich die Ämter mehrheitlich mit Umweltfragen. In den restlichen zwei Kantonen ist der Wasserbau in einem Amt lokalisiert, dessen Schwerpunkt sowohl im Bau- als auch im Umweltbereich liegt.

Figur 11 Eher Bau oder Umwelt?

Schwerpunkt der Ämter	Anzahl Kantone
Bau	18
Bau und Umwelt	2
Umwelt	6

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Die Position in einem bauorientierten Amt ist gemäss den Aussagen der jeweiligen Ämter kein Hinderungsgrund zur Umsetzung der heutigen Orientierung im Wasserbau und Hochwasserschutz. 13 der Vertreter von Fachstellen, die hier den eher bauorientierten Ämtern zugeordnet wurden, nannten die Konzentration von *bautechnischem Wissen* in ihrer Amtsstelle als grossen Vorteil. Dies stelle einen wichtigen Aspekt bei der Gewährleistung eines effektiven Hochwasserschutzes dar. Verschiedene Vertreter dieser Fachstellen wiesen darauf hin, dass die technischen Kenntnisse im Bereich Wasserbau in den umweltorientierten Fachstellen nicht immer genügend seien:

«Bau-Fachstellen haben Erfahrung bei der Umsetzung von Bauprojekten und nicht Ökologen, die Bau (und Kosten) nicht im Griff haben. Bei anderen Kantonen fehlt zum Teil die Fachkompetenz, wenn Projektverantwortliche nicht Baufachleute sind» (Vertreter eines Ostschweizer Kantons).

Auf der anderen Seite wiesen zwei Vertreter mit einer eher umweltorientierten Ausrichtung darauf hin, dass die in mehrheitlich bauorientierten Ämtern befindenden Fachstellen nicht immer kompetent bei den ökologischen Aspekten der Wasserbaupolitik sind:

«Dans certains cantons c'est situé aux ponts et chaussées. Mais ça me semble plus cohérent que l'aménagement hydraulique soit dans le service de protection de la nature, surtout avec les nouvelles orientations. Il me semble que les gens des ponts et chaussées ne sont pas toujours les plus compétents pour appliquer ce type de mesure» (Vertreter eines Westschweizer Kantons).

Gemäss den Aussagen verschiedener Fachstellenvertreter kann sich die Zuteilung zu einem bau- oder umweltorientierten Amt auch auf das Image der Fachstellen und die Kommunikation mit verwaltungsinternen oder -externen Akteuren auswirken: Vor allem von Naturschutzorganisationen werde man immer wieder mit einem «Betonkopf»- oder Hardliner-Image belegt, wenn man die Anliegen der Hochwassersicherheit vertrete, meinte ein Vertreter einer Zentralschweizer Fachstelle, die in einem «baudominierten» Amt lokalisiert ist.

Ein anderer Vertreter einer Innerschweizer Fachstelle meint jedoch, die Zugehörigkeit zu einem bauorientierten Amt könne sich bei der Planung und Umsetzung von Projekten mit einer ausgeprägten Naturschutzkomponente als Vorteil erweisen:

«Ökologische Anliegen können besser eingebracht werden als vom Amt für Umweltschutz. Eine technische Fachstelle hat es leichter als eine grüne Fachstelle».

Dies gelte insbesondere, wenn es darum gehe, solche Projekte und deren Finanzierung vor kantonalen Parlamenten zu verteidigen, die grünen Anliegen gegenüber eher kritisch eingestellt seien.

3.2 Zuständigkeiten und Finanzierung beim Wasserbau

3.2.1 Zuständigkeiten und Pflichten

Gemäss dem Eidgenössischem Wasserbaugesetz sind die *Kantone verantwortlich für den Wasserbau und Hochwasserschutz* – sie haben die sogenannte «Oberaufsicht». Dennoch *variieren Zuständigkeiten und Pflichten* von einem Kanton zum anderen stark.

In den meisten Kantonen liegt die Wasserbaupflicht beim privat- oder öffentlich-rechtlichen Eigentümer des Gewässers, also beim Kanton, der Gemeinde, bei Wasserbauverbänden, Wuhrkorporationen oder bei privaten Anstössern¹⁴. In den Kantonen Bern und Fribourg wurde die Wasserbaupflicht hingegen generell Gemeinden zugesprochen.

Figur 12 In wie vielen Kantonen sind die verschiedenen Akteure an der Wasserbaupflicht beteiligt?
(Mehrfachnennungen möglich)

Wasserbaupflicht	Anzahl Kantone
Kanton	18
Gemeinden	15
Anstösser	7
Wasserbauverbände	3
Wuhrkorporationen	1
Konzessionsnehmer	1

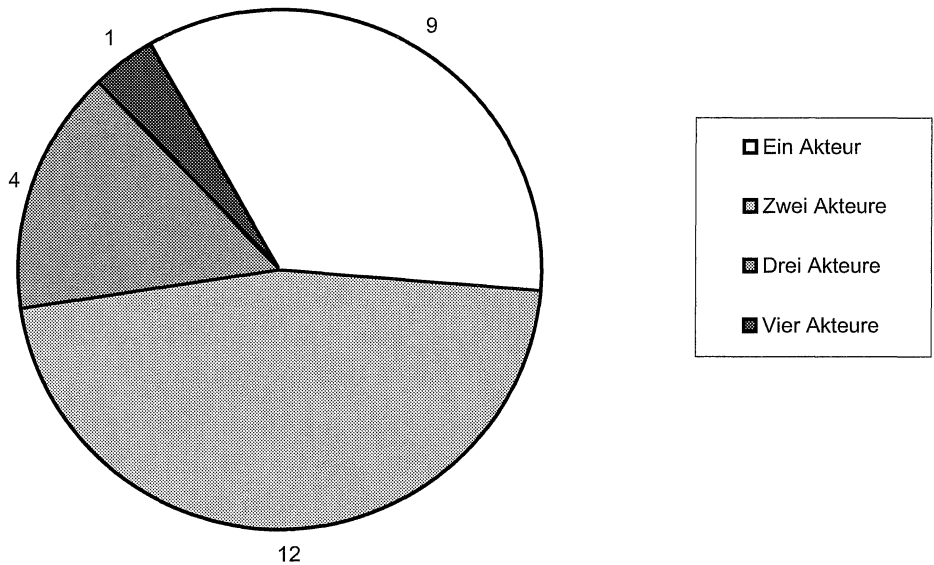
Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Zumeist wird die Wasserbaupflicht an grösseren Fliessgewässern vom Kanton wahrgenommen. Die Gemeinden sind für Bäche und die privaten Anstösser für Kleinstgewässer verantwortlich. Der Kanton selbst ist in 18 Kantonen, die Gemeinden in 15, private Anstösser in sieben, Wasserbauverbände in drei und Wuhrkorporationen und Konzessionsnehmer in je einem an der Wasserbaupflicht beteiligt (Figur 12).

In den meisten Kantonen teilen sich somit mehrere staatliche oder sogar zivilgesellschaftliche Akteure die Wasserbaupflicht an Gewässern unterschiedlicher Grösse. In zwei Kantonen sind es zwei, in vier Kantonen drei und in einem Kanton sogar vier Akteure, welche für wasserbauliche Massnahmen an jeweils unterschiedlichen Gewässern oder Gewässertypen verantwortlich sind (Figur 13).

¹⁴ Dabei gibt es Kantone wie z.B. der Kanton Graubünden, die keine privaten Gewässer kennen oder Kantone wie der Kanton Glarus, die keine Gewässer besitzen.

Figur 13 Bei wie vielen Akteuren liegt in der Regel die Wasserbaupflicht?



Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Die Figuren 12 und 13 zeigen, dass in den meisten Kantonen neben dem Kanton selbst auch andere Akteure wie Gemeindebehörden, Wasserbauverbände, Wuhrkorporationen oder sogar private Anstösser an der Umsetzung des Wasserbaus beteiligt sind respektive diese beeinflussen können. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass die heutigen Grundsätze des Wasserbaus nur dann wirksam umgesetzt werden können, wenn diese Akteure, die ja zumeist nicht Wasserbau-Experten sind, die heutige «Wasserbauphilosophie» und deren Grundlagen akzeptieren oder zumindest nachvollziehen können¹⁵.

Es wird zudem deutlich, dass die Fachstellen je nach Verantwortlichkeiten oder Zuständigkeiten des Kantons für den Wasserbau sehr *unterschiedliche Aufgaben* erfüllen müssen. Teilweise sind sie wie etwa im Kanton Aargau für Projektierung und Umsetzung aller wasserbaulichen Massnahmen an allen unkonzessionierten Gewässern verantwortlich. Zum Teil sind sie wie etwa im Fall des Kantons Fribourg im Wesentlichen eine Beratungs- und Genehmigungsbehörde, die keine eigenen wasserbaulichen Projekte plant und durchführt. Im Kanton Genf schliesslich werden die gesamten Wasserbauprojekte von mehreren Amtsstellen geleitet, abhängig vom Stand ihrer Realisierung. Die Ausarbeitung des Projektes ist Sache des *Service de renaturation des cours d'eau et des rives*, die Ausführung liegt beim *Service des constructions environnementales*, und der Unterhalt schliesslich beim *Service des forêts, de la protection de la nature et du paysage* (vgl. 5.2.7).

Entsprechend den sich je nach Kanton unterscheidenden Aufgaben und Pflichten der Fachstellen variieren deren personellen Ressourcen im interkantonalen Vergleich beträchtlich. In einem Kanton sind für den Wasserbau nur 25 Verwaltungs-Stellenprozente eingesetzt. Eine weitere Fachstelle muss mit 50 und eine mit 70 Prozenten auskommen.

¹⁵ Bezüglich des dazu notwendigen Wissenstransfers zwischen den Wasserbauexperten und den weiteren am Wasserbau beteiligten Akteuren siehe Kapitel 4.

14 Kantone verfügen über eine bis fünf 100%-Verwaltungsstellen. In vier Kantonen sind die Fachstellen mit fünf bis zehn und in fünf Kantonen mit mehr als zehn Vollstellen ausgestattet (vgl. Fig. 14). Nicht alle Kantone verfügen jedoch über eine eigene Abteilung oder Fachstelle für Wasserbau. In einem grossen Mittellandkanton sind die entsprechenden Stellenprozente für den Wasserbau den zuständigen Obergeringenieurkreisen zugeteilt.

Figur 14 Anzahl 100%-Verwaltungsstellen der kantonalen Fachstellen

100%-Stellen	0 bis <1	1 bis <5	5 bis <10	Mehr als 10
Anzahl Kantone	3	14	4	5

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Verschiedene unterhaltspflichtige Kantone verfügen zudem über eigene *Unterhaltsequippen*. Je nach Grösse des Kantons und Länge der Fliessgewässerstrecken, für die der Kanton die Unterhaltspflicht hat, variiert die Anzahl Stellen beträchtlich. In den meisten Kantonen wird der Unterhalt jedoch an andere Verwaltungsstellen oder an Aussenstehende wie etwa Landwirte *delegiert*. Kantone mit Unterhaltsequippen betonen die Möglichkeit zur Durchsetzung von gleichartigen Zielen und Massstäben bei Unterhaltsmassnahmen. Andere Kantone ohne Unterhaltsequippen sind ihrerseits der Ansicht, dass ein Einbezug von lokalen Subkontraktoren zu einer generellen Erhöhung der Akzeptanz von Zielen und Grundsätzen des heutigen Wasserbaus in den Gemeinden beitragen kann.

Je nach der Regelung der Verantwortlichkeiten sowie administrativem Aufbau und personellen Ressourcen in einem Kanton können die kantonalen Fachstellen somit mehr oder weniger grossen Einfluss auf Wasserbau- und Unterhaltsprojekte ausüben oder sogar eigene Projekte zu lancieren. *Damit variieren auch die Möglichkeiten der Fachstellen, die Vorgaben und Prioritäten bei der Umsetzung der heutigen Grundsätze und Zielsetzungen bei Wasserbau und Unterhalt wirksam um zu setzen.*

3.2.2 Finanzierung

Wie in vielen anderen Politikbereichen ist die Kostenfrage von grosser Bedeutung für die Umsetzung von Grundsätzen und Zielsetzungen. Die *Finanzierung von wasserbaulichen Massnahmen in den Kantonen variiert* sehr stark. Je nach Kanton sind verschiedene Akteure an der Finanzierung des Wasserbaus beteiligt (Figur 15). Die Figur zeigt, dass sich der Bund in 20 Kantonen, der «Kanton» selbst in allen Kantonen, die Gemeinden in 17 Kantonen, Wasserbauverbände in drei Kantonen, Wuhrkorporationen in drei Kantonen und schliesslich private Anlieger, Konzessionäre und Vorteilnehmer in 15 Kantonen an den Kosten beteiligen.

Über die *Subventionen* interveniert der Bund indirekt in die Wasserbaupraxis der Kantone, insofern als Wasserbauprojekte die Vorschriften des eidgenössischen Wasserbaugesetzes erfüllen müssen, um Bundessubventionen für ihre Projekte erlangen zu können. Der Anteil der Subventionierung durch den Bund richtet sich nach der Finanzstärke der

Kantone, die im *eidgenössischen Finanzausgleich* festgelegt ist¹⁶. Die finanzstarken Kantone erhalten keine Subventionen, diejenigen mit mittlerer oder schwacher Finanzkraft werden unterschiedlich hoch subventioniert.

Figur 15 Welche Akteure beteiligen sich finanziell am Wasserbau?

Akteure	Anzahl Kantone
Bund	20
Kanton	26
Gemeinden	17
Wasserbauverbände	3
Wuhrkorporationen	3
Anlieger, Konzessionäre und Vorteilnehmer ¹⁷	15

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Der Subventionsbeitrag hängt jedoch auch von der *Übereinstimmung der Projekte mit den Vorschriften und Empfehlungen des Bundes* zusammen. Die Projekte müssen dabei nicht nur die Normen des Wasserbaus erfüllen. Die Forderung nach Koordination mit anderen Politikbereichen verlangt auch zwingend, dass bei wasserbaulichen Projekten unter anderem die Normen der Umweltschutz- und Naturschutzgesetzgebung erfüllt sein müssen, damit Subventionen im Bereich Wasserbau ausgelöst werden können.

Auf Kantonsebene kann die Kostenaufteilung stark *variieren* (Figur 16). Im Kanton Appenzell Ausserroden kann der Bundesanteil bis zu 44% der Projektkosten ausmachen. Der Kanton stockt diesen Beitrag auf 72% der Projektkosten auf. Die restlichen 28% müssen Gemeinden und Besitzer übernehmen, die von den Anstössern Beiträge verlangen können. Im Kanton Graubünden, wo die maximale Bundesunterstützung bei 35% liegt, übernimmt der Kanton weitere 20%; die Gemeinden sind für die restlichen 45% verantwortlich.

Figur 16 Die Ansätze der Bundessubventionen im Wasserbau

Finanzkraft	Kantone	Anteil	Anzahl Kantone
Schwach	BE, FR, JU, NE, OW, UR, VS	45%	7
Mittel	AG, AI, AR, BL, GL, GR, LU, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD	22-44%	14
Hoch	BS, GE, NW, ZG, ZH	0%	5

Quelle: Beitragssätze Hochwasserschutz: Bauliche Massnahmen¹⁸

¹⁶ Die zur Zeit der Ausarbeitung des Berichtes aktuelle Neuordnung des Finanzausgleichs wird wesentliche Änderungen zur Folge haben. So sollen unter anderem Wasserbauprojekte vermehrt nach der Qualität bezüglich baulicher und ökologischer Aspekte beurteilt werden.

¹⁷ Firmen oder Private, die von Hochwasserschutzmassnahmen profitieren

Die Subventionsbeiträge von Bund und Kantonen können der Bedeutung der Projekte und deren Zielsetzungen *angepasst* werden. So liegt das Maximum der Bundesbeiträge im Kanton Wallis normalerweise bei 45% der Kosten, der Kanton übernimmt 30% und die Gemeinden den Rest. Ein Projekt, das wie etwa im Fall der Dritten Rhonekorrektur als prioritär eingestuft wird, kann vom Bund im Fall des Kantons Wallis jedoch mit bis zu 65% der Kosten subventioniert werden.

Die *Finanzknappheit der öffentlichen Hand* wirkt sich heute jedoch auch auf die Umsetzung des Wasserbaus aus. Im Rahmen der Interviews erwähnten zehn Fachstellen-Vertreter, dass wegen Sparbemühungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene Projekte zurück gestellt oder nicht ausgeführt werden¹⁹. Gerade Gemeinden und private Anstösser verfügten heute oftmals weder über die technischen noch die finanziellen Ressourcen für die eigenständige Realisierung von Projekten – oder betrachten diese nicht als prioritäre Investitionen, wie ein Vertreter eines Westschweizer Kantons sagt:

«Il y a les cours d'eau cantonaux, les communaux et les privés. Selon la loi, chaque propriétaire est responsable de son cours d'eau. Ça c'est en théorie. Dans la pratique c'est le canton qui paye tout, sinon rien ne se passe».

Gerade die Naturschutz-Komponente scheint heute bei wasserbaulichen Projekten unter Druck zu sein. Wenn kein Geld vorhanden sei, werde der «Naturteil» immer zuerst gestrichen, meinte ein Vertreter aus der Ostschweiz. Beim Bund laufe es ähnlich: So sei die Verpflichtung zur Renaturierung auch nur eine *Kann-Vorschrift*.

Die obigen Ausführungen zeigen, dass die finanzpolitische Situation der öffentlichen Hand eine wichtige Rahmenbedingung bei der Umsetzung der Grundsätze des heutigen Wasserbaus ist. Gerade die Forderung nach Erhaltung oder Verbesserung des natürlichen oder naturnahen Zustandes der Gewässer droht der schwierigen finanziellen Situation von Bund, Kanton und Gemeinden untergeordnet zu werden.

Je nach Kanton beteiligen sich zudem sehr unterschiedliche Akteure an der Finanzierung und nehmen über ihren Kostenanteil mehr oder weniger grossen Einfluss. Auch hier kann davon ausgegangen werden, dass die Finanzierung von Wasserbauprojekten nach heutigem Standard leichter erreicht werden kann, wenn diese heterogen zusammengesetzten Akteure die Grundsätze und Zielsetzungen des heutigen Wasserbaus und die daraus abgeleiteten Massnahmen akzeptieren.

3.2.3 Unterschiede zwischen Wasserbau- und Renaturierungsprojekten

Das eidgenössische Wasserbaugesetz bezeichnet die Gewährleistung der Sicherheit von Personen und Gütern als übergeordnetes Ziel des Wasserbaus. Die *Sicherung des Hochwasserschutzes* ist dementsprechend auch die vorrangige Aufgabe der kantonalen Fachstellen für Wasserbau. Das Gesetz verlangt jedoch auch, dass «bei Eingriffen in das Ge-

¹⁸ Abrufbar unter: http://www.bwg.admin.ch/themen/natur/d/pdf/beit_ba.pdf

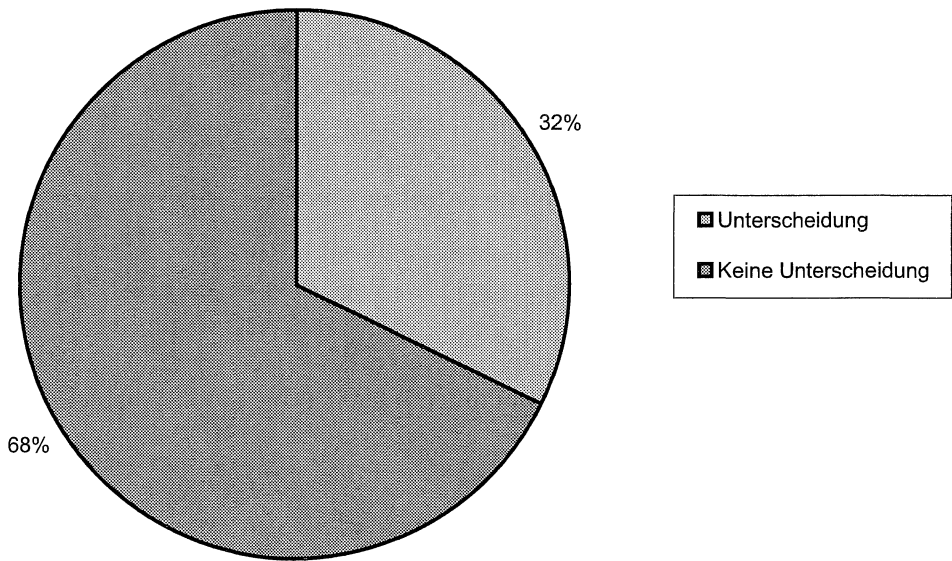
¹⁹ Vgl. 5.2.5

wässer ... dessen natürlicher Verlauf möglichst beibehalten oder wiederhergestellt werden»²⁰ muss. Hochwasserschutzprojekte enthalten deshalb heute in der Regel eine *Naturschutzkomponente*. Falls dies nicht der Fall ist, sind wie bei anderen grösseren Bau- oder Infrastrukturprojekten auch, ökologische Ausgleichsmassnahmen umzusetzen.

Das Leitbild «Fließgewässer Schweiz» vom BWG, BUWAL und BLW zeigt die Vorteile der Kombination von Hochwasserschutz und Revitalisierung auf, die zum Beispiel durch Aufweitungen oder Rückhaltebecken erreicht werden kann. Das Sicherheitsniveau, das auf diesem Weg erzielt werden kann, ist höher als jenes harter Verbauung und Kanalisierung der Gewässer. Wenn dem Gewässer der für die Gewährleistung des Hochwasserschutzes notwendige Raum – der so genannte «Raumbedarf» – zur Verfügung gestellt wird, können zudem die ökologischen Funktionen eines Gewässers wieder hergestellt oder zumindest verbessert werden.

Die Theorie sieht also vor, dass Hochwasserschutz und Renaturierung Hand in Hand gehen. Die Aussagen von sechs Fachstellen deuten jedoch darauf hin, dass es infolge mannigfaltiger Interessengegensätze für die kantonalen Fachstellen teilweise einfacher ist, «klassische» Wasserbaumassnahmen zu realisieren und bestehende Wasserbauten zu sanieren, als naturnahe Verbauungen und die Sicherung des Raumbedarfes umzusetzen²¹.

Figur 17 Wie viele Kantone unterscheiden zwischen Renaturierungs- und Wasserbauprojekten?



Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

²⁰ Vgl. Art.4 Anforderungen des Wasserbaugesetzes, abrufbar unter:
http://www.admin.ch/ch/d/sr/721_100/a4.html

²¹ Vgl. Kap.5.

In 16 von 26 Kantonen wird gemäss den Wasserbau-Verantwortlichen *nicht unterschieden zwischen Hochwasserschutz- und Renaturierungsprojekten* (Figur 17). Elf Kantonsvertreter haben zudem angegeben, dass in ihren Kantonen reine Renaturierungsprojekte nie oder nur sehr selten umgesetzt werden.

In zehn Kantonen wird hingegen zwischen Wasserbau- und Renaturierungsprojekten unterschieden. Der häufigste Grund für die Unterscheidung ist die Existenz *anderer oder zusätzlicher Finanzierungsquellen* für Renaturierungsmassnahmen. Es kann sich um zusätzliche Subventionen handeln, um eine Differenzierung der Ziele im Rahmen der Subventionierung oder um weitere Finanzquellen.

Im Kanton Appenzell Innerroden können die Subventionen für Projekte mit besonderen Anstrengungen im Natur- oder Umweltschutzbereich höher ausfallen («ökologische Bonität»). Im Kanton Schaffhausen erhalten Gemeinden nur für Renaturierungsprojekte kantonale Gelder (Figur 18). Der Kanton Schwyz unterscheidet bei der Subventionierung zwischen Hochwasserschutz- und Renaturierungsprojekten. Bei den Subventionen für Hochwasserschutzprojekte ist die Grösse des Projektes und die Finanzkraft der Wuhrkorporation das entscheidende Kriterium – bei Renaturierungsprojekten hingegen die Bedeutung für und die Wirkung auf die Natur respektive die «Initialwirkung», welche das Projekt im ökologischen Bereich hat.

Figur 18 Welche Anreizsysteme zur Förderung von Renaturierung bestehen in den Kantonen?

Kanton	Mittel
AI	Zusätzliche Beiträge an Projekte mit besonderen Anstrengungen im ökologischen Bereich
BE	Renaturierungsfonds
GE	Renaturierungsfonds
SG	Zusätzliche Gelder für ökologische Bonität von Projekten
SH	Kantonsgelder nur an Renaturierungsprojekte
SZ	Andere Kriterien für Beiträge an Subventionierung von Renaturierungsprojekten
TI	Unterschiedliche rechtliche Basis und Finanzierungsmittel
UR	Unterschiedliche Finanzierung und Projektierung

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Zudem ist anzufügen, dass Renaturierungsmassnahmen auch durch *Bundessubventionen des BUWAL* finanziert werden können. Die Kriterien richten sich dann aber nach den entsprechenden gesetzlichen Normen des Natur- und Umweltschutzes. Der Beitrag ist nicht wie jener des BWG an die Finanzstärke des Kantons gekoppelt, sondern hängt von der Wichtigkeit und Effektivität der Massnahmen ab. Ein Kanton wie Genf, der keine BWG-Subventionen erhält, kann deshalb für Renaturierungsprojekte trotzdem Subventionen beim BUWAL beantragen.

Zu erwähnen sind auch die beiden *Renaturierungsfonds*, die in den Kantonen Bern und Genf als zusätzliche Finanzierungsquellen für Renaturierungs- und Hochwasserschutzprojekte bestehen. In Bern wird dieser Fonds durch Abgaben von Wasserkraftwerken gespiesen, in Genf durch eine Gebühr auf Wasserentnahmen aus der Rhone.

16 Kantone waren der Meinung, dass eine Unterscheidung zwischen Renaturierungs- und Wasserbauprojekten nicht notwendig oder nicht erwünscht sei, weil sie so genannte *kombinierte Hochwasserschutzprojekte mit einer Naturschutzkomponente* – unter anderem wegen der grösseren «politischen Akzeptanz» – als am sinnvollsten erachteten. Ein Vertreter einer Nordostschweizer Fachstelle meinte, dass die «Zeit schlecht sei für reine Renaturierungen»:

«Momentan haben wir keine reinen Renaturierungsprojekte. Die sind zurück gestellt wegen den Finanzen»).

Die Qualität der Naturschutzkomponente hänge stark vom Finanzdruck auf die Projekte ab. So würden Massnahmen, die als «kosmetisch» beurteilt werden, als erstes aufgegeben, wenn Abstriche an den Kosten vorgenommen werden müssten.

In gewissen Kantonen werden Renaturierungsmassnahmen nicht als solche kommuniziert, sondern als Hochwasserschutzmassnahmen präsentiert, um eine Finanzierungschance zu haben. So sagt ein Vertreter einer Innerschweizer Wasserbaufachstelle, dass in seinem Kanton «die meisten Renaturierungen ... als Hochwasserschutz lanciert» würden.

3.2.4 Verantwortlichkeiten bei Renaturierungsprojekten

Bei der Mehrheit der Kantone ist die Gesamtheit der Aufgaben des Wasserbaus derselben Verwaltung unterstellt. Wasserbau- und Renaturierungsprojekte werden deshalb zumeist von der gleichen Fachstelle realisiert. Indessen gibt es Kantone, in denen gewisse Projekte mit wasserbaulichen Massnahmen nicht von der Fachstelle für Wasserbau durchgeführt werden. Dies gilt häufig für Projekte an kleineren Fliessgewässern im Wald, für die das kantonale Forstamt zuständig ist. Zumeist handelt es sich jedoch um Renaturierungsprojekte, die von Naturschutzfachstellen unter Einbezug des Wasserbaus geplant und umgesetzt werden. So ist im Kanton Tessin nicht der kantonale Wasserbau für solche Projekte verantwortlich, sondern eine gemischte Kommission, in der neben dem Wasserbau auch die Umweltstelle und andere betroffene Verwaltungsstellen Einsitz nehmen. Im Kanton Uri übernimmt das Amt für Umweltschutz in gewissen Fällen die Projektleitung für Renaturierungsprojekte.

3.3 Zuständigkeiten und Finanzierung des Unterhalts

Gemäss neuem eidgenössischem Wasserbaugesetz ist der Unterhalt der bestehenden Wasserbauten prioritär bei der Sicherung eines effektiven und kostengünstigen Hochwasserschutzes. Nachfolgend soll nun der Frage nachgegangen werden, wie der Unterhalt in den Kantonen organisiert und finanziert ist. Zudem soll aufgrund der Aussagen der Wasserbaufachstellen abgeschätzt werden, inwieweit dem Unterhalt auch in der Praxis die oberste Priorität eingeräumt wird.

3.3.1 Zuständigkeiten und Pflichten

Der Unterhalt fällt in grösserem Mass als die Realisierung von wasserbaulichen Massnahmen den Gemeinden, Wasserbauverbänden, Wuhrkorporationen oder Anstössern zu. Die Aufgabenteilung für den Unterhalt kann sich dabei zwischen Hochwasserschutz- und Renaturierungsprojekten unterscheiden.

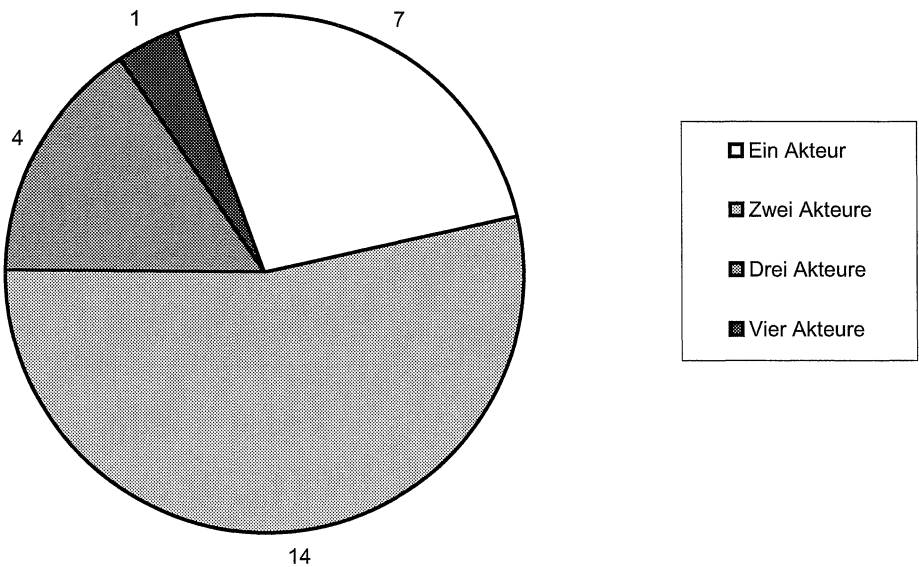
Figur 19 In wie vielen Kantonen sind die verschiedenen Akteure an der Unterhaltspflicht beteiligt? (Mehrfachnennungen möglich)

Unterhaltspflicht	Anzahl Kantone
Kanton	16
Gemeinden	18
Anstösser und Konzessionsnehmer	11
Wasserbauverbände	2
Wuhrkorporationen	4

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Die kantonale Fachstelle ist in den meisten Kantonen für die Kontrolle der ordnungsgemässen Durchführung des Unterhalts zuständig. Der Kanton selbst ist in 16 Kantonen, die Gemeinden in 18, private Anstösser und Konzessionsnehmer in 11, Wuhrkorporationen in vier und Wasserbauverbände in zwei Kantonen an der Unterhaltspflicht beteiligt (Figur 19).

Figur 20 Bei wie vielen Akteuren liegt in der Regel die Unterhaltspflicht?



Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

In vielen Kantonen teilen sich wiederum die unterschiedlichen Akteure die Unterhaltspflicht. In 14 Kantonen sind es zwei, in vier Kantonen drei und in einem Kanton sogar vier Akteure, welche für jeweils unterschiedliche Gewässer oder Gewässertypen die Unterhaltspflicht haben (Figur 20).

3.3.2 Finanzierung

Für die Realisierung von Wasserbauprojekten muss jeweils eine Finanzierungsmöglichkeit gefunden werden – es braucht jedoch auch Mittel, die den wiederkehrenden Unterhalt dieser Bauten erlauben. In 21 Kantonen beteiligt sich der kantonale Wasserbau finanziell an der Ausführung des Unterhalts (Figur 21). Auch hier bestehen zwischen den Kantonen grosse Unterschiede sowohl bei den Finanzierungsmodalitäten als auch bei der Planung und Durchführung des Unterhalts.

Zumeist müssen die *privat- oder öffentlich-rechtlichen Eigentümer* den Unterhalt an ihren Gewässern gewährleisten. Die heute bestehenden Aufgaben- und Kostenteilungen unterscheiden sich jedoch stark: Im Kanton Basel-Landschaft zum Beispiel teilt sich der Unterhalt heute folgendermassen auf: Der Kanton übernimmt und finanziert den Unterhalt der Sohle, die Gemeinden müssen sich um die Reinigung der Gewässer kümmern. Die Anstösser übernehmen den Unterhalt der Ufer. Die Kosten für den Unterhalt der Ufer trägt zu 80% der Kanton und zu 20% die Anstösser.²² Im Kanton Glarus übernimmt der Kanton nur ausserordentliche Sanierungsmassnahmen, welche die Kosten des normalen Unterhalts übersteigen. Es existiert jedoch ein spezieller Fonds zur Unterstützung von privaten Anstössern. Im Kanton Schwyz zahlen der Kanton und die Gemeinden keine Beiträge an den Unterhalt. Dieser muss von den Wuhrkorporationen und den Privaten getragen werden.

Figur 21 Welche Akteure beteiligen sich finanziell am Unterhalt?

	Anzahl Kantone
Kanton	21
Gemeinden	19
Wasserbauverbände	3
Wuhrkorporationen	5
Anlieger, Konzessionäre und Vorteilnehmer	15

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

²² Im Rahmen der zur Zeit der Umfrage aktuellen Revision des Wasserbaugesetzes wird darüber diskutiert, ob die Gemeinden die Aufgaben und Finanzierungspflichten der privaten Anstösser übernehmen sollen. Die Gemeinden wehren sich jedoch gegen die Übernahme der entsprechenden Zuständigkeiten und Kosten.

Der Bund subventioniert den Unterhalt der Fliessgewässer nicht. Verschiedene Vertreter von kantonalen Fachstellen sahen darin einen gewissen Widerspruch, weil das eidgenössische Wasserbaugesetz den Unterhalt als prioritäre Aufgabe zur Gewährleistung des Hochwasserschutzes bezeichne:

«Pour l'entretien, c'est nul. Tout le monde dit que l'entretien c'est important. Dans la LACE, on dit que l'entretien est une priorité, mais la Confédération ne donne rien. Le Canton c'est pareil, on dit que c'est important, mais on subventionne que 13%» (Vertreter einer Westschweizer Fachstelle).

3.3.3 Durchführung des Unterhalts

Sechs Vertreter sagten im Verlauf der Interviews, dass in ihren Kantonen der Unterhalt der Fliessgewässer aufgrund der schwierigen finanziellen Situation von Gemeinden, Wasserbauverbänden oder Privaten nur mangelhaft vollzogen werde:

«Der Unterhalt wird heute teilweise vernachlässigt, bei Privaten wird sogar praktisch kein Unterhalt gemacht» (Vertreter einer Zentralschweizer Fachstelle).

Letzteres habe – entgegen den Grundsätzen des Wasserbaugesetzes – die *Verlagerung von Kosten auf die Zukunft* zur Folge und verringere nach und nach die Hochwassersicherheit, welche die Wasserbauten gewähren könnten. Auch die Überwachung des Unterhalts durch die kantonalen Fachstellen leidet gemäss den Angaben von einer Fachstelle unter den fehlenden personellen Ressourcen der Ämter. Dadurch entstehe im Gegensatz zum einheitlich umgesetzten Wasserbau beim Unterhalt mit der Zeit ein regelrechtes «Flickwerk», meinte ein Vertreter eines Mittellandkantons.

Um den Unterhaltsgrad zu verbessern leistet der «Kanton» deshalb in 21 Kantonen Subventionen an den Unterhalt von Fliessgewässern. Dies habe sich in seinem Kanton sehr gut bewährt, meinte der Vertreter eines Innerschweizer Kantons: Der Unterhalt werde nicht vernachlässigt und es werde nicht gewartet, bis ein Ausbau notwendig sei. Gerade bei Wildbächen sei jedoch das Bewusstsein noch vorhanden, dass sie gefährlich seien und unterhalten werden müssten, meinte zudem ein anderer Vertreter eines Innerschweizer Kantons. Auf der anderen Seite sei früher teilweise aber auch zuviel Unterhalt gemacht worden, wodurch sich die Lebensbedingungen für eine angepasste Flora und Fauna verringert hätten. Verschiedene Fachstelle plädierten deshalb für einen an die Gefährlichkeit des Fliessgewässers und an die Schadenspotentiale *angepassten differenzierten Unterhalt*.

Die Umsetzung der Grundsätze der heutigen Wasserbaugesetzgebung hängt sicherlich wesentlich davon ab, wie der Unterhalt organisiert, finanziert und durchgeführt wird. Bei den verschiedenen, an der Finanzierung beteiligten Akteuren müssen das Verständnis und die Akzeptanz dafür vorhanden sein, dass sich der *Unterhalt eines Fliessgewässers je nach Standort und gefährdeten Objekten unterscheiden kann*. In verschiedenen Kantonen werden deshalb im Moment Lösungen gesucht, wie ein zeitgemässer Unterhalt auch in Zeiten prekärer öffentlicher Mittel gewährleistet werden kann. Zur Kostenreduktion und lokalen Akzeptanzsteigerung werden dabei unter anderem auch wie etwa im Kanton Thurgau Landwirte für den Unterhalt der Gewässer ausgebildet und verpflichtet.

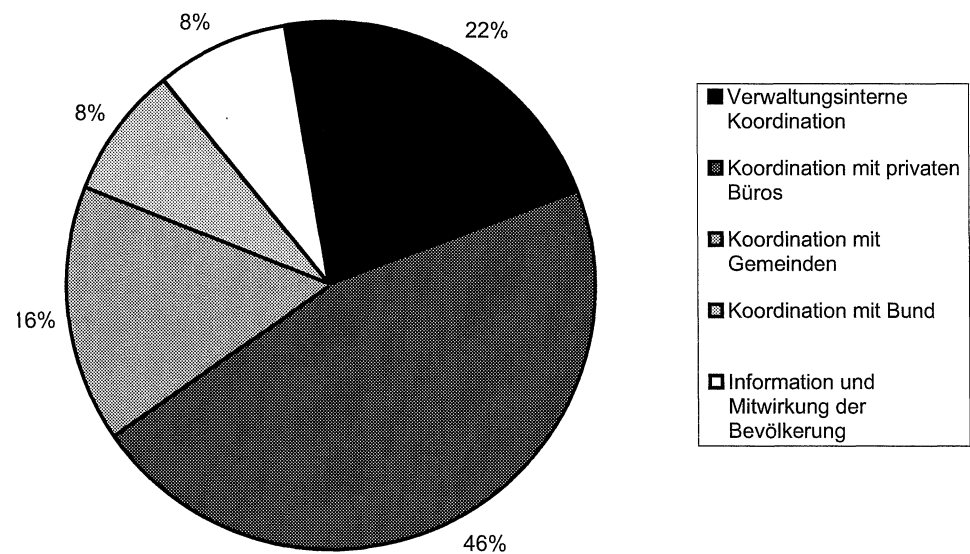
4 Zusammenarbeit zwischen heterogenen Akteuren

In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, wie die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Fachstellen für Wasserbau und den verschiedenen verwaltungsinternen und -externen Akteuren organisiert ist. Dabei interessieren wir uns neben der *Zeit*, den die Fachstellen für Wasserbau für die einzelnen Akteure aufwenden, auch für die *Informations- und Koordinationsinstrumente*, die heute in der Praxis eingesetzt werden.

4.1 Zeitaufwand für Koordination

Figur 22 zeigt, dass die kantonalen Fachstellen bei der Projektierung von Wasserbauprojekten am meisten Zeit für die Koordination mit *privaten Wasserbaubüros* aufwenden – nämlich 46%. Die Zusammenarbeit mit den kantonalen Fachstellen beansprucht weitere 22%, jene mit Gemeinden 16%. Für die Zusammenarbeit mit dem Bund wenden die Fachstellen 8% auf, gleichviel wie für die Öffentlichkeit. In letzterem enthalten ist zudem die – zumindest phasenweise – zeitaufwendige Information und der Austausch mit den betroffenen Grundeigentümern. Für die *Information und den Einbezug der weiteren Öffentlichkeit* wenden die Fachstellen somit nur sehr wenig Zeit auf.

Figur 22 Wie viel Zeit wenden die Fachstellen für Wasserbau bei der Projektierung von Wasserbauprojekten durchschnittlich für die folgenden Akteure auf?



Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 22 Kantone und Halbkantone)

Die meisten Fachstellen beklagten sich über generell zuwenig Zeit für die Koordination mit allen genannten Akteurgruppen (Figur 23). Am meisten genannt wurden dabei die Koordination mit privaten Büros und die Information und Mitwirkung der Bevölkerung. Gerade im letzten Bereich müssen Projekte häufig zurück gestellt werden:

«En général, pour l'information on pourrait faire plus. On aurait plus de feedback de la population et on pourrait mieux informer et convaincre. Ça vaut pour la protection contre les crues et la renaturation» (Vertreter eines Westschweizer Kantons).

Zudem fehlt gemäss unserer Umfrage vor allem die Zeit für die Entwicklung und Umsetzung von Strategien wie etwa im Bereich Raumbedarf (z.B. Sicherung von Flächen entlang von Fliessgewässern). Vereinzelt genannt wurden auch die Sicherung des Unterhaltes, die Erstellung der Gefahrenkarten oder das Monitoring der ausgeführten Projekte.

Figur 23 Für welche Akteure fehlt vor allem die Zeit? (Mehrfachnennungen möglich)

Koordination mit Akteurgruppe	Anzahl Nennungen
Koordination mit privaten Büros (Projektleitung)	11
Information und Mitwirkung der Bevölkerung	9
Koordination mit Gemeinden	9
Koordination mit Bund	9
Verwaltungsinterne Koordination	8

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

4.2 Koordinations- und Kommunikationskanäle

Nachfolgend sind die Kommunikationskanäle zwischen kantonalen Fachstellen und den staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren der verschiedenen Ebenen dargestellt.

4.2.1 Internationale Zusammenarbeit

Internationale Vereinbarungen wie etwa die Internationale Kommission zum Schutz des Rheines (IKSR) oder die Bestimmungen der 2000 in Kraft gesetzten Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)²³ werden für die Arbeit der Fachstellen zunehmend wichtiger.

Insgesamt neun Kantone sind direkt in internationale Vereinbarungen wie etwa die IKSR oder wie im Fall von Schaffhausen die deutschen Gewässerentwicklungspläne eingebunden (Figur 24). Ein weiteres Beispiel hierfür ist die Internationale Regierungskommission

²³ Die WRRL will die Rechtslage hinsichtlich Oberflächen- und Grundwasser in der EU bündeln um damit den Bemühungen im Bereich Grundwasser- und Oberflächenwasserschutz neue Impulse zu verleihen. Vgl. <http://www.bmu.de/de/1024/nj/sachthemen/gewaesser/wasserrichtlinie/>

Alpenrhein (IRKA), an welcher die Kantone Graubünden und St. Gallen sowie Liechtenstein und Vorarlberg teilnehmen. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit auf Ebene Fachstellen und Regierung sollen Hochwasserschutz, Grund- und Trinkwasser, Ökologie und Energie aufeinander abgestimmt werden²⁴.

In der Westschweiz ist vor allem die *Commission internationale pour la protection des eaux du Léman* (CIPEL) wichtig, die sich am Einzugsgebiet des Genfersees orientiert. Beteiligt sind die Kantone Genf, Waadt und Wallis sowie die französischen Departemente Ain und Haute-Savoie. Die CIPEL kümmert sich hauptsächlich um den Schutz der Gewässer am Genfer See. Zudem sind auch einige Schweizer Kantone an französischen *contrats de rivière* beteiligt. Ein *contrat de rivière* ist ein technisches und finanzielles Abkommen, das sich auf ein oder mehrere Einzugsgebiet/-e stützt. Es wird von allen betroffenen Akteuren (Gemeinden, Departement, Region, Staat, Verbände, NGO) unterzeichnet. Der Kanton Genf ist heute an fünf *contrats de rivières* beteiligt. Der Kanton Jura nimmt an der *Al-laine* an einem *contrat de rivière* teil.

Sieben Kantone nehmen Einsitz in *transnationalen Arbeitsgruppen* mit Behörden aus Nachbarländern. Diese werden unter anderem basierend auf Vereinbarungen wie der IKSР oder der IRKA gebildet. Erwähnt werden kann auch die schweizerisch-deutsche «Arbeitsgruppe Hochrhein», der alle Rheinstösserkantone angehören. Von Bedeutung sind aber auch Arbeitsgruppen, die auf der Basis von REP, Gewässerentwicklungsplänen oder Gewässerpartnerschaften (D) gebildet werden.

Schliesslich gehören für sechs Vertreter von kantonalen Fachstellen *regelmässige Direktkontakte* zu den verantwortlichen Fachstellen in angrenzenden Staaten zu den wichtigen Koordinationskanälen.

Figur 24 Kommunikationskanäle zwischen kantonalen Fachstellen und Anrainerstaaten beziehungsweise Bundesländern (D), Departments (F) oder Regioni (I)

Art der Kontakte	Anzahl Nennungen
Internationale Vereinbarungen (IKSR, Gewässerentwicklungsgebiete, contrat de rivière)	9
Internationale Arbeitsgruppen	7
Regelmässige Direktkontakte zu verantwortlichen Fachstellen in angrenzenden Staaten	6

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

4.2.2 Zusammenarbeit mit dem Bund

Die kantonalen Fachstellen kommunizieren praktisch ausschliesslich mit dem Bundesamt für Wasser und Geologie. Dieses übernimmt die Koordination mit den andern Ämtern und Fachstellen auf der Bundesebene. Der *Austausch zwischen BWG und kantonalen Fach-*

²⁴ Vgl. <http://www.alpenrhein.net/>

stellen wird von den Vertretern generell als unproblematisch geschildert. Nur ein Vertreter eines Westschweizer Kantons kritisierte die horizontale Koordination zwischen BWG und BUWAL:

«Nos inspecteurs, face à leurs collègues du BUWAL, ils n'ont aucune espèce de pouvoir décisionnel. Ils hésitent parce qu'ils ont peut-être des pressions au dessus d'eux. On est en face de personnes qui veulent se couvrir avec des expertises alibis».

Der Informationsfluss zum Bund wird gemäss den Aussagen von 14 Vertretern der kantonalen Fachstellen für Wasserbau zum einen vor allem über regelmässige *Sitzungen und Begehungen* mit den für die einzelnen Kantone zuständigen Wasserbauinspektoren gewährleistet (Figur 25). Der *Wasserbauinspektor* kann ein wichtiges Bindeglied zwischen den einzelnen Kantonen darstellen und dafür sorgen, dass deren Erfahrungen miteinander vernetzt werden. Acht Kantone gaben zudem an, dass bei grösseren Projekten, die vom Bund subventioniert werden, der Bundesvertreter auch in die Projektorganisation eingebunden werde. Dabei wird der Vertreter des BWG, wie etwa im Rahmen von Steuergruppen bei «Integralprojekten» im Kanton Obwalden, auch in die Definition von Risiken und Gefährdungspotentialen sowie in die Ausarbeitung von Varianten einbezogen.

Figur 25 Die wichtigsten Kommunikationskanäle zwischen kantonalen Fachstellen und Bund (Mehrfachnennungen möglich)

Art der Kontakte	Anzahl Nennungen
Regelmässige mündliche und schriftliche Kontakte zum zuständigen Wasserbauinspektor	14
Wasserbau-Tagungen von BWG und KOHS	10
Einbindung von Bundesvertretern in die Projektorganisation	8
Arbeitsgruppen mit Vertretern von Bund und Kantonen	6
Publikationen des BWG (z.B. Leitbilder, Empfehlungen)	3
Weitere: Vernehmlassungsverfahren, Ausarbeitung von Strategien	2

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Für die Kantone, die keine Bundessubventionen für den Wasserbau beziehen, nimmt der Wasserbauinspektor bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Projekten eine weit weniger wichtige Stellung ein. Gemäss dem Vertreter eines Westschweizer Kantons werden die Projekte dem Bund auch *nicht zur Bewilligung vorgelegt*. Im Bereich der Ausarbeitung von Konzepten und konzeptuellen Grundlagen habe man hingegen gute Kontakte:

«Au niveau des concepts qu'on cherche à mettre en œuvre, par contre, on a d'excellents rapport avec l'OFEG. La communication se fait au travers de contacts lors de conférences ou de journées sur les eaux. C'est informel».

Als zweite wichtige Möglichkeit des Informationsflusses zwischen Bund und Kantonen werden von zehn Kantonen die *Tagungen* des BWG und die Konferenz Hochwasser-

schutz (KOHS) genannt. Die Tagungen des BWG – die «Frühlingstagung» als Weiterbil-
dungstagung und die «Wasserbautagung» im Herbst mit allen kantonalen Fachstellen –
sind dabei den Fachstellen von Bund und Kantonen vorbehalten. Die Tagung der Konfe-
renz Hochwasserschutz (KOHS) hingegen steht auch Vertretern von privaten Ingenieur-
büros offen. Solche Tagungen werden als wichtige Möglichkeit des Austausches mit den
Vertretern von Bund und anderen Kantonen betrachtet. Dabei komme ein beachtlicher
Erfahrungsschatz zusammen und bei Problemen wisse man, an wen man sich wenden
könne, meinte der Vertreter eines Nordschweizer Kantons.

Die dritte, von sechs kantonalen Fachstellen hervorgehobene Möglichkeit zum Austausch
mit den Bundesstellen sind *Arbeitsgruppen*, denen wie bei der «Arbeitsgruppe Thur» nicht
nur das BWG sondern die insgesamt fünf Anrainerkantone Appenzell-Innerrhoden, Ap-
penzell-Ausserrhoden, Sankt Gallen, Thurgau und Zürich angehören. Die Arbeitsgruppe
Thur dient den fünf Kantonen und dem BWG zur Abstimmung von Zielen, Projekten
und Massnahmen an der Thur zwischen der Quelle und der Mündung in den Rhein.²⁵

Nur von drei Kantonen erwähnt wurden die *Publikationen* des BWG im Bereich Wasser-
bau und Hochwasserschutz²⁶. Ebenfalls von drei Kantonen wurden schliesslich auch
Vernehmlassungsverfahren sowie die Möglichkeit, dass sich das BWG bestimmter Prob-
lembereiche wie etwa der Abstimmung der Politiken in den Bereichen von Hochwasser-
schutz, Grundwasserschutz und Landwirtschaft annimmt, angegeben.

4.2.3 Interkantonale Zusammenarbeit

21 Vertreter gaben an, in *interkantonalen Regelwerken* (Vereinbarungen oder Organisatio-
nen) im Bereich Fliessgewässer integriert zu sein (Figur 26).

Figur 26 Mitgliedschaft in interkantonalen Regelwerken im Bereich Gewässer
(Mehrfachnennungen möglich)

Regelwerke	Anzahl Nennungen
Interkantonale Vereinbarungen bei Fliessgewässern	21
Interkantonale Arbeitsgruppen	11
Interkantonale Vereinbarungen bei Seeregulierungen	7

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Elf Vertreter sind Mitglieder in einer Fliessgewässer-bezogenen *interkantonalen Arbeits-
gruppe*. Sieben Kantonsvertreter erwähnten zudem *interkantonale Vereinbarungen* zur Re-
gulierung von Seeständen (Figur 27).

²⁵ Vgl. AG Thur, Arbeitsgruppe Thur (2003): Tätigkeitsbericht 2002 der Arbeitsgruppe Thur.
Aktivitäten im Einzugsgebiet der Thur. April 2003. o.A.: Arbeitsgruppe Thur 2002.

²⁶ Die Publikationen sind abrufbar unter:
<http://www.bwg.admin.ch/themen/natur/d/index.htm>

Figur 27 Beispiele für interkantonale Vereinbarungen

Interkantonale Vereinbarungen	Beteiligte Kantone
Regelwerk der 2. Juragewässerkorrektion	BE, FR, NE, SO, VD
Regionaler Entwässerungsplan Birs	BE, BL, BS, JU, SO
Interkantonale Vereinbarung über das Linthwerk	GL, SG, SZ, ZH

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Als wichtigster Kommunikationskanal der Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Kantonen wurde von elf kantonalen Fachstellen der Erfahrungsaustausch im Rahmen von *interkantonalen Kommissionen* oder *Arbeitsgruppen* angegeben (Figur 28). Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die «Erfahrungsgruppe Wasser» der nordwestschweizerischen Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Aargau, Solothurn und Bern.

Figur 28 Beispiele für interkantonale Kommissionen und Arbeitsgruppen

Interkantonale Kommissionen und Arbeitsgruppen	Beteiligte Kantone
Erfahrungsgruppe Wasser der nordwestschweizerischen Kantone	AG, BE, BS, BL, SO
Arbeitsgruppe Thur	AI, AR, SG, TG, ZH und BWG
Linth-Kommission	GL, SG, SZ, ZH
Subkommission für Geschiebehaushalt der früheren «Arbeitsgruppe Aare»	AG, BE, SO

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Gemäss dem Vertreter eines der beteiligten Kantone können im Rahmen dieses «sehr guten Forums» Themen aus Wasserbau und Wasserwirtschaft behandelt sowie fachpolitisch und strategisch wichtige Themen wie etwa die gerade aktuelle BUWAL-Vernehmlassung zur Frage von Renaturierung und Trinkwasser aufgegriffen und diskutiert werden. Solche Arbeitsgruppen, welche die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen institutionalisieren, entwickeln sich auch vermehrt für bestimmte Fließgewässer und deren Einzugsgebiete. Als Beispiele hierfür sind die interkantonalen Arbeitsgruppen und Vereinbarungen für die Birs (REP), die Thur oder die Sitter genannt. In der Romandie bietet die CIPEL eine wichtige Plattform für die interkantonale Zusammenarbeit.

Weiter erwähnten neun Vertreter der Fachstellen die projektbezogenen und sonstigen *Direktkontakte* zwischen den Fachstellen der betroffenen Kantone. So tauschen sich etwa Graubünden und der Tessin nach Bedarf über die Massnahmen an der Moesa aus. Im Richtplan des Kantons Zug wird bei Grenzgewässern wie etwa der Reuss eine Koordination mit den Nachbarkantonen ausdrücklich verlangt.

Figur 29 Die wichtigsten Koordinationsmöglichkeiten zwischen den Kantonen
(Mehrfachnennungen möglich)

Art der Koordinationsmöglichkeiten	Anzahl Nennungen
Interkantonale Arbeitsgruppen	11
Projektbezogene und sonstige Direktkontakte	9
Weitere: Tagungen von BWG und KOHS oder Koordination durch Richtplan	3

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Zwei Vertreter von Westschweizer Kantonen erachten die interkantonale Zusammenarbeit an Fliessgewässer generell als problematisch. Gemäss dem einen Vertreter liegt letzteres unter anderem in den unterschiedlichen Subventionsansätzen des Bundes für die einzelnen Kantone begründet:

«Mais dès que c'est intercantonal on a des problèmes. Par exemple, avec le (...). Pour le canton de (...), le taux de subvention fédérale est de 30 % et en (...) il est de 45%. En raison des dégâts liés aux crues, le taux de subvention en (...) est augmenté jusqu'à 65%. Ça crée un très gros écart. Il y a un déséquilibre dans la capacité de financer les aménagements selon qu'on se trouve en rive gauche ou en rive droite».

Idealerweise sind deshalb diese Direktkontakte – wie etwa bei Thur, Sitter oder Birs – in den im Rahmen von interkantonalen Vereinbarungen oder Arbeitsgruppen beschlossenen Zielen und Massnahmen eingebunden. Letzteres soll einen einheitlichen Umgang mit dem gleichen Gewässer über die Kantonsgrenzen hinweg gewährleisten.

Schliesslich nannten die Fachstellen auch die bereits erwähnten *Tagungen* von BWG und KOHS als wertvolle Kanäle für die interkantonale Koordination und Informationsaustausch. Diese Tagungen werden vor allem auch wegen der Möglichkeit, strategische Fragen mit Vertretern von Bund und anderen Kantonen zu diskutieren, geschätzt.

4.2.4 Kantonale Fachstellen

Die Koordination mit anderen kantonalen Amtsstellen ist ein weiterer Bereich – neben dem Einbezug von Direktbetroffenen und Öffentlichkeit – für den die Fachstellen in den letzten Jahren vermehrt Zeit aufgewendet haben. 20 Vertreter der Wasserbau-Fachstellen gaben an, das der *verwaltungsinterne Koordinationsaufwand* in den letzten Jahren zugenommen hat, und dies mit mindestens einer Partnerstelle. Fünf Interviewpartner sagten, dass der Koordinationsaufwand mit allen kantonalen Fachbereichen zugenommen hat.

Der unterschiedliche Aufbau der kantonalen Verwaltungen ermöglicht keinen direkten Vergleich zwischen den Fach- und Dienststellen, mit denen sich der Wasserbau koordinieren muss. Wenn aber von Politikbereichen ausgegangen wird, ergeben sich folgende Resultate: Am meisten, das heisst von 25 Kantonen, wurden Fach- oder Dienststellen genannt, die sich mit Umwelt- oder Naturschutz befassen (Figur 30).

Figur 30 Welches sind die wichtigsten Politikbereiche, mit denen sich der Wasserbau koordiniert?
(Mehrfachnennungen möglich)

Bereiche	Anzahl Nennungen
Umwelt- oder Naturschutz	25
Planung oder Bau	24
Fischerei	20
Forst	20
Landwirtschaft	10
Gewässernutzung	9
Energie	4

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Danach kommt der Bereich Bau oder Planung (von 22 Fachstellenvertretern genannt), gefolgt von Stellen, die sich mit Wald befassen (20 Nennungen). 19 Kantone gaben den Bereich Fischerei an. Die Landwirtschaft wurde hingegen nur von zehn Kantonen erwähnt.

Der Austausch mit anderen kantonalen Fachdiensten beruht entweder auf *Direktkontakten* oder auf mehr oder weniger formalisierten *Koordinationsinstrumenten*. Nur ein Kantonsvertreter gab an, dass infolge fehlender personeller Ressourcen keine solchen Koordinationsinstrumente existieren oder eingesetzt würden. Die anderen arbeiten mit Instrumenten wie etwa regelmässige Treffen, Runde Tische oder Arbeitsgruppen. 19 Vertreter gaben an, an Sitzungen von Koordinationsgruppen teilzunehmen (z.B. Kommissionen, Runde Tische, oder Arbeitsgruppen). Zehn Kantonsvertreter erwähnten, dass diese Koordinationsgruppen formalisiert sind und sich regelmässig treffen. Der Formalisierungsgrad ist allerdings schwierig festzustellen, da sich auch «informelle» Gruppen mit grosser Regelmässigkeit treffen können:

«On a un groupe de travail PlatEau [pour plateforme eau] qui regroupe les 6 services cités plus haut. C'est inofficiel, donc il n'y a pas de PV. C'est l'occasion de présenter les listes de projet. On se réunit environ tous les trois mois et on y parle de politique des cours d'eau au sens plus large» (Vertreter eines Westschweizer Kantons).

Projekt- oder problembezogener Austausch im Rahmen von Planungsprozessen wurde von 18 Befragten genannt. Zudem haben auch sieben Befragte die «obligatorische» Koordination im Rahmen der gesetzlich festgelegten Vernehmlassungsverfahren angegeben. Es gibt auch Fälle, in denen diese «obligatorischen» Koordinationskanäle zu institutionalisierten Arbeitsgruppen werden:

«La Commission interdépartementale de protection de l'environnement (CIPE) a été initialement créée pour répondre aux études d'impacts. Mais elle fonctionne comme organe de coordination entre les services pour tous les gros projets, même quand il n'y pas d'étude d'impact» (Vertreter eines Westschweizer Kantons).

Weitere Instrumente, die genannt wurden, sind spezielle Informationstage (drei Nennungen) und der Versand von Dokumenten und Informationen (zwei Nennungen).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in den meisten Kantonen Koordinationsinstrumente benutzt werden, aber diese nur in elf Fällen formalisiert sind. Informelle oder nur punktuell eingesetzte Instrumente sind in der Mehrzahl (z.B. projektbezogene oder unregelmässige Arbeitstreffen). Diese Informalität scheint aber von unseren Interviewpartnern nicht als Problem empfunden zu werden. Mehrere Vertreter unterstrichen, dass in kleineren Verwaltungsstrukturen solche Kontakte gut möglich sind und nicht formalisiert werden müssen.

4.2.5 Gemeinden

Bei den Gemeinden stehen gemäss den Angaben von zehn Fachstellen in der Praxis mehr oder weniger formalisierte, bedürfnisorientierte schriftliche oder mündliche *Direkt- oder Kundenkontakte* wie zum Beispiel Anfragen, Schadensanzeigen, Begehungen oder Instruktionen im Vordergrund (Figur 31).

Neun Fachstellen nannten die *projektspezifische Zusammenarbeit* als eine weitere wichtige Möglichkeit zur Koordination ihrer Arbeit mit den betroffenen Gemeindebehörden. Dabei wird – vor allem bei komplexeren Projekten – die Einbindung von Gemeindevertretern in die Projektorganisation oder in Kontaktgruppen als nützlich betrachtet.

Figur 31 Koordinationmöglichkeiten zwischen kantonalen Fachstellen und Gemeindebehörden (Mehrfachnennungen möglich)

Art der Koordinationsmöglichkeiten	Anzahl Nennungen
Bedürfnisorientierte Direkt- oder Kundenkontakte	10
Projektspezifische Zusammenarbeit mit Einbindung in Projektorganisation	9
Rückgriff auf bestehende institutionalisierte Gefässe in den Bereichen Bau, Planung und Umweltschutz	7
Spezielle Foren oder Gefässe im Bereich Wasserbau und Unterhalt	4
Zusammenarbeit in Fliessgewässer-bezogenen Arbeitsgruppen, Organisationen oder Vereinbarungen (z.B. REP)	4
Publikationen: Studien, Leitbilder	4
Weitere: Exkursionen, Wasserbauaufseher, Planungsinstrumente,	3

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Die dritte wichtige Möglichkeit, die von sieben Vertretern erwähnt wurde, ist der *Rückgriff auf bestehende institutionalisierte Gefässe* im Bereich Bau, Umweltschutz oder Regional- und Siedlungsplanung. Zudem können bereits bestehende Kanäle im Baubereich, zum Beispiel Tagungen, Konferenzen oder Informationskanäle der kommunalen Bauverantwortlichen für Wasserbaufragen genutzt werden. Beispielsweise wurden im Kanton Bern Empfehlungen zum Raumbedarf, die vom Tiefbauamt (TBA) zusammen mit dem Amt

für Gemeinden und Raumordnung (AGR) und dem Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT) ausgearbeitet wurden, über die kantonale Bauverwaltung an alle kommunalen Bauverwaltungen weiter geleitet.²⁷

Als wichtig erachtet werden aber auch *politische Gremien* wie etwa der Gemeinderat, Gemeindeversammlungen oder Kommissionen (wie etwa im Bereich Naturschutz), um den Austausch zwischen Gemeindebehörden und kantonaler Fachstelle zu gewährleisten.

Gefässe oder Plattformen, die in erster Linie für den Wasserbau geschaffen wurden und den Austausch zwischen Kanton und Gemeinden begünstigen, wurden nur von vier Kantonen genannt. In zwei Kantonen werden halbjährliche oder jährliche Fachtagungen durchgeführt, die gemäss einem Vertreter eines Ostschweizer Kantons der Entwicklung einer «gemeinsamen Sprache» im Bereich Wasserbau und Hochwasserschutz dienen sollen. Im Kanton Uri besteht eine «Kommission Hochwasserschutz», der Vertreter von Gemeinden und Kanton angehören. In diesem politischen Gremium, welches mindestens einmal im Jahr tagt, werden unter anderem Budget und Rechnung verabschiedet sowie die Priorität von Massnahmen und Projekten festgelegt. Zudem haben Gemeinden die Möglichkeit, bei Unklarheiten oder Problemen hinsichtlich Wasserbau und Unterhalt nachzufragen und gegebenenfalls zu intervenieren. Die «Mittelgäubachkommission» im Kanton Solothurn koordiniert den Unterhalt des Baches durch dreizehn Anstösser-Gemeinden.

Von vier Fachstellen wurden zudem *Fliessgewässer-bezogene Arbeitsgruppen, Organisationen oder Vereinbarungen* wie etwa Regionale Entwässerungspläne (REP)²⁸, bei denen Gemeindebehörden Einsitz haben oder Schutzverbände erwähnt. Ein solches institutionalisiertes Forum ist die «Bachgruppe» der Stadt Zürich, in der auch das kantonale Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) Einsitz hat.

Von vier kantonalen Fachstellen wurden *Publikationen* – zum Beispiel Leitbilder, Broschüren, Untersuchungen – genannt. So geht etwa die Publikation «Umwelt Aargau» sechs bis acht Mal im Jahr mit Gewässer-Themen an alle Gemeinden und ist auch im Internet aufgeschaltet²⁹. Vereinzelt genannt wurden auch *Exkursionen* mit kommunalen Behörden, die auch der horizontalen Vernetzung von Erfahrungen dienen sollen, dann die kantonalen Wasserbauaufseher sowie Planungsinstrumente wie etwa das «Gestaltungsplanverfahren» im Kanton SO, in das sämtliche betroffenen Fachstellen und Gemeinden eingebunden sind.

Gerade in Kantonen wie etwa Bern, bei denen die Gemeinden die Wasserbaupflicht haben, die Dienststellen hingegen Aufsichts- und Genehmigungsbehörden sind, haben die guten Kontakte zu den Gemeinden über die verschiedenen formellen und informellen

²⁷ Publikation „Sicherung des Raumbedarfes und Uferbereiches von Fliessgewässern: Empfehlung zur Umsetzung im Kanton Bern“ abrufbar unter: www.be.ch/Raumplanung; Rubrik «Raumsicherung Fliessgewässer»),

²⁸ REP orientieren sich an der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) aus dem Jahr 2000.

²⁹ Vgl. <http://www.ag.ch/umwelt-aargau>

Kanäle eine grosse Bedeutung für die Arbeit der kantonalen Fachstellen. Der Vertreter des entsprechenden Kantons meinte:

«Für uns ist eine gute Kommunikation mit den Gemeinden wichtig, wir müssen gemeinsam zu Lösungen kommen. Um die Gemeinden motivieren zu können, Wasserbau und Unterhalt gemäss heutiger Gesetzgebung auszuführen, sind Information und Kommunikation zwischen Gemeinden und Kanton wichtig».

Generell machten die Fachstellen wenig Aussagen zur Qualität der Kontakte zu den Gemeindebehörden. Zumeist wurden sie jedoch als unproblematisch beschrieben – obwohl die Gemeindebehörden näher an den Interessen von Landwirtschaft und Grundeigentümern seien. So meinte der Vertreter eines Innerschweizer Kantons, dass in seinem Kanton die Kontakte zu 100 der insgesamt 107 Gemeinden problemlos abliefen.

4.2.6 Wasserbauverbände, Wuhrkorporationen und Grundeigentümer

Wasserbauverbände, Wuhrkorporationen oder Grundeigentümer können je nach Kanton Träger der Wasserbau- oder der Unterhaltungspflicht sein und stellen somit neben den drei staatlichen Ebenen Bund, Kanton und Gemeinde die so genannte «vierte Ebene» dar, die am Wasserbau und Unterhalt beteiligt ist. Private Anstösser können über den rechtlichen Schutz ihres Grundeigentums grossen Einfluss auf die Ausgestaltung von Wasserbau und Unterhalt ausüben. Dementsprechend wichtig und zeitintensiv sind Kommunikation und Austausch mit den erwähnten Akteuren.

Die wichtigste Möglichkeit zur Information und zum Austausch sind gemäss den Aussagen von 13 Wasserbaufachstellen *Kundenkontakte* im Rahmen von Projekten oder bei Schadensmeldungen (Figur 32). Gerade bei Grundeigentümern werden möglichst frühzeitige Kontakte in Form von «Einzelabreibungen» als wichtigstes Mittel betrachtet, um den Kontakt im Rahmen einer Projektierung aufrechterhalten zu können.

Für den Vertreter eines Ostschweizer Kantons, bei dem die Wasserbaupflicht bei den Grundeigentümern liegt, ist es von zentraler Bedeutung, möglichst frühzeitig die Bedürfnisse und Probleme bei Grundeigentümern zu erheben, um festzustellen, wo Probleme zu erwarten sind.

Figur 32 Koordinationsmöglichkeiten zwischen kantonalen Fachstellen und Wasserbauverbänden, Wuhrkorporationen und Grundeigentümern (Mehrfachnennungen möglich)

Art der Koordinationsmöglichkeiten	Anzahl Nennungen
Allgemeine Kundenkontakte bei Unterhalt, Schäden und Projekten	13
«Einzelabreibungen» bei Grundeigentümern	9
Teilnahme an Sitzungen von Verwaltungsrat oder Dachverbänden von Wasserbauverbänden und Wuhrkorporationen	2

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

4.2.7 Einbezug von Interessengruppen und nichtorganisierter Bevölkerung

Die heutigen Normen des Wasserbaus verlangen den Einbezug von *Interessengruppen* und der weiteren *Bevölkerung* bei der Projektierung und Umsetzung von Wasserbauprojekten. Die Form des Einbezugs hängt gemäss den Aussagen der Fachstellen sehr stark von der Art und Grösse des Projektes ab. Bei kleineren Projekten genüchten in der Regel Öffentlichkeitsveranstaltungen und informelle Direktkontakte zu den einzelnen Interessengruppen. Der Kontakt kann dabei auch über die zuständigen Fachstellen – z.B. für Fischerei, Jagd oder Naturschutz – laufen. Auftritte an Versammlungen von (beschwerdeberechtigten) Verbänden oder Interessengruppen werden ebenfalls als gutes Mittel zur längerfristigen Aufrechterhaltung des Kontaktes betrachtet. Erwähnt wurden auch bestehende Foren zwischen Fachstellen und Interessengruppen wie zum Beispiel die seit den 90er Jahren bestehende «Fachgruppe Fliessgewässer» im Kanton Schwyz, in deren Rahmen die Fachstellen für Wasserbau, Umweltschutz und Fischerei sich vier bis fünf mal jährlich mit ProNatura, WWF und Fischereiverbänden über Fliessgewässer austauschen.

Bei grösseren Projekten mit einem langen Zeithorizont werden gemäss den Aussagen von 13 Kantonsvertretern die Interessengruppen – v.a aus den Bereichen Landwirtschaft, Naturschutz, Fischerei und Jagd – in die Projektorganisation oder in Vernehmlassungsverfahren einbezogen (Figur 33). Am Flüsschen Wiese im Kanton Basel-Stadt kommen sogar deutsche und schweizerische Fachstellen mit Interessengruppen aus den beiden Ländern in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe zusammen. An Thur, Rhone und Aare bestehen ebenfalls solche Begleitkommissionen für die zurzeit aktuellen Projekte. Gemäss einem Vertreter eines Nordschweizer Kantons dienen diese Foren vor allem auch dazu, die oftmals gegensätzlichen Ansprüche der Interessengruppen miteinander zu konfrontieren, damit sich die jeweiligen Vertreter mit den anderen Ansprüchen überhaupt einmal auseinander setzen müssen. Dann erst könne gemeinsam nach Lösungen gesucht werden. Im Kanton Bern wurde bei einem seit längerem umstrittenen Projekt auf das Instrument einer gemeinsam vom kantonalen Fachstellen, Gemeinden und Interessengruppen ausgearbeiteten *Zielvereinbarung* zurück gegriffen.

Figur 33 Koordinationsmöglichkeiten zwischen kantonalen Fachstellen und Interessengruppen (Mehrfachnennungen möglich)

Art der Koordinationsmöglichkeiten	Anzahl Nennungen
Formelle Kontakte (z.B. Arbeitsgruppe in Projektorganisation, Vernehmlassungsverfahren)	13
Informelle (direkt-) Kontakte, z.B. über Fachstellen; Versammlungen von (beschwerdeberechtigten) Naturschutz-Verbänden, Landwirtschaftsverbänden	10
Formelle und informelle Kontakte zu Grundeigentümern («Einzelabreibungen»)	9
Weitere: Nutzung bestehender Foren im Gewässer- und Naturschutzbereich, Zielvereinbarungen	3

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Der regelmässige Kontakt zu den Grundeigentümern wird – wie oben bereits ausgeführt – generell als sehr wichtig eingeschätzt. Neun Kantone halten intensive «Einzelabreibungen» der Grundeigentümer für wichtig bis entscheidend im Projektierungsprozess.

Für die Wasserbaufachstellen ist die Öffentlichkeitsarbeit das wichtigste Instrument für die Information der *breiteren Öffentlichkeit* über geplante oder sich in Umsetzung befindende Projekte. Neben den klassischen *Öffentlichkeitsveranstaltungen, Broschüren und Baustelleninformationen* für bestimmte Projekte werden heute auch vermehrt die Möglichkeiten des *Internets* genutzt. Im Kanton St. Gallen können zum Beispiel Leitlinien für wasserbauliche Eingriffe in Fliessgewässer herunter geladen werden³⁰. Im Kanton Bern stehen Merkblätter für Anträge an den Renaturierungsfonds auf dem Netz zur Verfügung³¹.

Bei der Öffentlichkeitsarbeit strichen elf Fachstellen den *Direktkontakt zu den Medien* hervor. Diese müssten mit Material bedient und aktiv zu Begehungen eingeladen werden. Damit liessen sich auch die Erfolge des heutigen Wasserbaus aufzeigen. Zudem sei anhand dieser Projekte eine Sensibilisierung für die bestehenden Probleme wie etwa im Bereich Raumbedarf oder Sohlenerosion möglich. Wichtig sei aber auch, Verständnis für die Anforderungen des Unterhalts zu wecken und Abholzungen oder Gehölzpflege beim Gewässerunterhalt verständlich zu machen, meinte ein Vertreter eines Zentralschweizer Kantons.

Figur 34 Koordinations- und Informationsmöglichkeiten zwischen kantonalen Fachstellen und Interessengruppen sowie Öffentlichkeit (Mehrfachnennungen möglich)

Art der Koordinationsmöglichkeiten	Anzahl Nennungen
«Öffentlichkeitsarbeit» (v.a. bei grösseren Projekten): öffentliche Veranstaltungen (Messen), Broschüren, Flyer, Dokumentationen, Internet	20
Medienorientierungen und -direktkontakte	11
Informationsfluss über Gemeinden (Gemeindeversammlungen, Umsetzungshilfen für Gemeinden)	11
Gesetzlich vorgeschriebene Instrumente (öffentliche Auflage, Gemeindeabstimmungen, Mitwirkungen)	7
Informationsfluss über Kooperationen, Konsortien	5
Exkursionen, Führungen	2
Weiteres: Gemeinsame Zielvereinbarungen, Information an Versicherungen (Gebäudeversicherung)	1

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Für elf Fachstellen ist der Informationsfluss über *Gemeindeversammlungen* ein wichtiges Informationsmittel (Figur 34). Ein Vertreter eines südostschweizerischen Kantons meinte,

³⁰ Vgl. http://www.sg.ch/content/kanton_st_gallen/home/bauen_raum__umwelt/tiefbau/unterlagen_formulare/normalien/normalien_wasserbau.html

³¹ Vgl. http://www.vol.be.ch/lanat/renf/home_renat_merk.html

dass dieser Informationskanal vor allem bei Akzeptanzproblemen wichtig sei. Man könne die Gemeindeversammlung zu überzeugen versuchen, dass sie das vorliegende Projekt selber wolle. Fünf Fachstellen nannten den Auftritt an oder den Informationsfluss über *Versammlungen von Wuhrkorporationen oder Konsortien*. Allgemein gilt es gemäss dem Vertreter eines Zentralschweizer Kantons, solche bestehenden Gefässe und Foren geschickt zu nutzen.

Sieben Fachstellen erwähnten die *gesetzlich vorgeschriebenen Instrumente* wie öffentliche Auflage, Mitwirkungsversammlungen oder Gemeindeabstimmungen.

Heute wird in den Kantonen jedoch nicht nur Öffentlichkeitsarbeit für bestimmte geplante oder sich in Ausführung befindende Projekte gemacht. Vermehrt sollen auch die heutigen *Zielsetzungen des Wasserbaus und die nach heutigen Massstäben umgesetzten Projekte der breiteren Öffentlichkeit gezeigt und verständlich gemacht werden*. Wichtige Hilfsmittel sind dabei:

- Publikationen und Internetauftritte sollen den Wandel und die heutige Orientierung des Wasserbaus aufzeigen³². In verschiedenen Kantonen wurden Publikationen über die Entwicklung des Wasserbaus veröffentlicht³³, im Kanton Bern auch eine informative Publikation über den Renaturierungsfonds, die neben den Inhalten auch das Vorgehen und die Prozeduren bei solchen Projekten vermitteln möchte³⁴.
- Auftritte an Messen oder anderen publikumsintensiven Veranstaltungen: ein Beispiel hierfür ist die Ausstellung «Thur aktuell – Portrait eines hochwassergesicherten Flusses» des thurgauischen Amtes für Umwelt an der Thurgauer Messe «WEGA» im Jahr 2003. Dort wurde auch eine Bühne im Massstab 1:10 aufgebaut, um auf diese Art des Uferschutzes aufmerksam zu machen.
- Führungen und Exkursionen: gemäss einem Vertreter einer Ostschweizer Fachstelle können damit die örtlichen «Lions-Club-Kanäle» effektiv genutzt und auch lokale «SVP-Sektionen abgeholt» werden. Der angestrebte Informationsfluss zeitige eine bessere Wirkung, wenn er über diese Kanäle laufe.

³² Vgl. Département de l'Intérieur, de l'Agriculture et de l'Environnement, Genève : La renaturation, unter <http://www.geneve.ch/eau/theme/renat/index.html/>

Oder: Amt für Tiefbau des Kantons Uri : Hochwasserschutz-Lehrpfad Reuss, unter <http://www.ur.ch/start.asp?level=430>

³³ Vgl. Amt für Umwelt des Kantons Solothurn: Wasser - Zeit (1998). Vorstellung von Renaturierungs- und Revitalisierungsprojekte im Kanton Solothurn.

Oder: Tiefbauamt und Wasser- und Energiewirtschaftsamt (1997): Wassertouren. Spurensuche zu 300 Jahren Wasserbau und Hochwasserschutz im Kanton Bern.

³⁴ Vgl. http://www.vol.be.ch/lanat/renf/graphik/poster_d.pdf

4.3 Zeitpunkt für Informations- und Partizipationsinstrumente

Generell kann gesagt werden, dass sich der Zeitpunkt des Einsatzes der gewählten Informations- und Partizipationsinstrumente wesentlich nach Art, Grösse und Inhalten von Projekten richtet. Je nach Projekt müsse das politisch und taktisch angemessene Vorgehen gewählt werden, meinte der Vertreter eines Mittellandkantons. Verschiedene Fachstellen votierten für ein *differenziertes, mehrstufiges Vorgehen*, bei dem zuerst Gemeinden, dann betroffene Grundeigentümer und andere Interessengruppen und schliesslich die breitere Bevölkerung zu informieren sei.

Die Vertreter von 16 Kantonen gaben an, dass sie Informations- und Partizipationsinstrumente *möglichst frühzeitig* einsetzten – also bereits in der Initialisierungs- oder Vorprojektphase (Figur 35). Bei Hochwasserschäden kommen zudem Projektideen oder andere Inputs häufig von den Gemeinden und bei Renaturierungsprojekten zunehmend auch von Naturschutzverbänden. Der Vertreter eines Mittellandkantons meinte, dass Informationen möglichst früh vermittelt werden müssten:

«Bevor ein Strich gezeichnet ist, denn die Leute brauchen viel Zeit, um sich mit den Ideen auseinanderzusetzen. Das ist eine intensive Vorbereitungsphase für die Bevölkerung».

Ein Vertreter eines Ostschweizer Kantons meinte hingegen, dass bei einer zu frühzeitigen Information von Interessengruppen und breiterer Öffentlichkeit die Gefahr bestehe, dass die Leute «kopfscheu» würden. Man müsse *zuerst verwaltungsintern* die Strategien entwickeln, bevor man an die Öffentlichkeit gehe, ist ein Vertreter eines Südschweizer Kantons überzeugt:

«En phase d'élaboration du projet quand on a défini les stratégies, avant de régler les détails on discute avec la population».

Ein anderer Kantonsvertreter gab an, dass bei Grundeigentümern bereits konkrete Vorschläge notwendig seien. Es sei aber immer heikel: eigentlich sei man immer entweder zu früh oder zu spät ...

Im Rahmen des Projektierungsprozesses werden verschiedene *Meilensteine* angegeben: vor der Detailplanung, vor der Auflage oder spätestens vor der Kreditsprechung sollte die breitere Öffentlichkeit über Ziele und Inhalte des Projektes informiert werden. Wie oben beschrieben, werden heute auch zunehmend Interessengruppen in die Projektorganisation und damit in die Ausarbeitung des Detailprojektes oder – wie etwa aktuell bei Projekten an Aare oder Thur – sogar in das Variantenstudium eingebunden. In einem Innerschweizer Kanton werden bereits vor der eigentlichen Auflage *Vorverträge* («Land-erwerbsprotokolle») unterzeichnet, welche die Rahmenbedingungen während und nach dem Bau festlegen.

Elf Fachstellen erwähnten, dass in ihren Kantonen bei der Umsetzung von Wasserbauprojekten ebenfalls Informations- und Partizipationsinstrumente eingesetzt würden. Gerade für die Landwirtschaft und die Fischerei seien die konkreten Detaillösungen von

Interesse – deshalb sei ein kontinuierlicher Informationsfluss wichtig für das aktuelle, aber auch für zukünftige Projekte. Im Kanton Glarus gibt es zum Beispiel den «Tag des offenen Baches», bei der zweiten Thurkorrektur wurde sogar eine eigene Begleitgruppe aus Fachstellen und Gemeindevertretern für die Umsetzung einberufen.

Figur 35 Wann werden Informations- und Partizipationsinstrumente eingesetzt?
(Mehrfachnennungen möglich)

Zeitpunkt für Informations- und Partizipationsinstrumente	Anzahl Nennungen
Prävention und Sensibilisierung für Hochwasserrisiken	4
Initialisierungsphase, Vorprojektphase	16
Projektierung (vor Detailplanung, vor Auflage, vor Kreditsprechung)	22
Umsetzung	11
Nach Vollendung (Sensibilisierung für Restrisiken)	3

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Schliesslich gaben drei Kantone an, dass sie auch *nach der Umsetzung* von Projekten informieren würden. Gerade die Sensibilisierung für die noch bestehenden Restrisiken sei wichtig, meinte ein Vertreter eines Westschweizer Kantons.

Drei Vertreter von kantonalen Fachstellen erwähnten zudem die Information der Bevölkerung hinsichtlich Fragen des präventiven Hochwasserschutzes – also Informationsvermittlung, die nicht spezifisch auf ein Projekt bezogen ist:

«Lorsqu'on boucle une carte de zone de danger, on communique. Mais les communes ne veulent pas toujours qu'on le fasse» (Vertreter eines Westschweizer Kantons).

Ein Vertreter eines Mittellandkantons war ebenfalls der Meinung, dass man Probleme *frühzeitig und immer wieder* schildern müsse. Dadurch würde sich mit der Zeit auch eine Arte «Routine» bei der Problemwahrnehmung und -definition ergeben. Gemäss dem Vertreter eines Innerschweizer Kantons kann es auch sinnvoll sein, Interessengruppen oder Einwohner schon bei der Gefahrenbeurteilung einzubeziehen. Ein Ostschweizer Kantonsvertreter gab zudem an, auch gezielt die Gebäudeversicherungen über Hochwasserrisiken zu informieren, um somit den Druck für eine angemessene Hochwasservorsorge zu erhöhen.

4.4 Fazit

Wie oben gezeigt, werden internationale Vereinbarungen und darauf basierende Arbeitsgruppen für die Arbeit der kantonalen Fachstellen wichtiger. Regelwerke wie diejenigen von IKSRL oder WRRL beeinflussen sowohl direkt als auch indirekt Ziele und Massnahmen des schweizerischen Wasserbaus und Hochwasserschutzes.

Auf der nationalen Ebene und zwischen den Kantonen bestehen seit längerem verschiedene Regelwerke, welche die Zusammenarbeit unter den verschiedenen Akteuren orientieren. Diese werden heute zunehmend durch Strategien, Arbeitsgruppen oder gesetzliche Instrumente wie Regionale Entwässerungspläne (REP) ergänzt, die sich häufig an den Einzugsgebieten von Fliessgewässern orientieren. Figur 36 zeigt Beispiele für die wichtigsten Kommunikationskanäle der Fachstellen für Wasserbau zu interkantonalen, nationalen und internationalen Partnern.

Figur 37 zeigt Beispiele bezüglich Kommunikationskanälen zwischen kantonalen Fachstellen und anderen Beteiligten im Kanton. Innerhalb der kantonalen Verwaltung sind diverse mehr oder weniger formalisierte Direktkontakte oder Koordinationsinstrumente von Belang. Auf der Ebene von Gemeinden, Wasserbauverbänden, Wuhrkorporationen und Grundeigentümern schliesslich werden demgegenüber vor allem Direktkontakte mit den Zuständigen und Betroffenen wichtig. Institutionalisierte Arbeitsgruppen, Tagungen oder sonstige Foren gibt es auf dieser Stufe im Wasserbau nur selten. Eher genutzt werden jedoch die institutionalisierten Foren oder Kanäle aus anderen Politikbereichen wie etwa dem Bau, der Regionalplanung oder dem Umweltschutz. Diese gut eingespielten und akzeptierten Kommunikationskanäle mit den entsprechenden dahinter stehenden Institutionen des Bauwesens sind sicherlich ein gutes Mittel um Fragen des heutigen Wasserbaus und Hochwasserschutzes zu kommunizieren.

Figur 36 Beispiele für die wichtigsten Kommunikationskanäle der Fachstellen für Wasserbau zu interkantonalen, nationalen und internationalen Partnern

	Interkantonal	Bund	International
Institutionalisierte regelmässige Kontakte im Bereich Wasserbau	Gemeinsame Arbeitsgruppen (z.B. «Erfahrungsgruppe Wasser» der nordwestschweizerischen Kantone AG, BE, BL, BS und SO)	Wasserbauinspektor Gemeinsame Arbeitsgruppen (z.B. AG Thur) Wasserbau-Tagungen des BWG Konferenz Hochwasserschutz (KOHS, mit priv. Büros)	Foren für Wasserbau im IKSR
Fliessgewässer-bezogene institutionalisierte Foren	REP für Birs	Linth-Kommission Hochrheintagung von BS, SH, ZH, BWG und deutschen Bundesländern	«Gewässerpartnerschaften» (SH) CIPEL für Genfersee oder Hochrheintagung von SH, BS, ZH, BWG und deutschen Bundesländern Contrats de Rivières
Projektorganisation und -ablauf	Gegenseitiger Einbezug in Projektorganisation (z.B. Rhone- oder Thurkorrektur)	Einsatz von Bundesvertreter bei grösseren Projekten Vernehmlassungs- und Auflageverfahren	Contrats de Rivières: Einheitliche Projektführung zwischen CH und F
(Unregelmässige) Direktkontakte	Fliessgewässer-bezogene Direktkontakte (z.B. Moesa, Thur, Sitter oder Birs)	Wasserbau-Inspektor Information bei Schadenereignissen Veranstaltungen von Berufsverbänden Problembezogen oder strategisch (z.B. Regelungen in Bereichen Grundwasser und Landwirtschaft)	Fliessgewässer-bezogene Direktkontakte (z.B. Rhein)
Publikationen	Die Thur. Ein Fluss mit Zukunft für Mensch, Natur und Landschaft (2001)	Wegleitung Hochwasserschutz an Fliessgewässern 2001 Leitbild Fliessgewässer Schweiz. Für eine nachhaltige Gewässerpolitik (2003)	Publikationen im Rahmen der IKSR

Quelle: Eigene Erhebung

Figur 37 Beispiele für die wichtigsten Kommunikationskanäle zwischen den kantonalen Fachstellen und den anderen Beteiligten im Kanton

	Private und Wuhrkorporationen	Wasserbauverbände	Gemeinde	Kantonale Verwaltung
Institutionalisierte regelmässige Kontakte im Bereich Wasserbau	–	Halbjährliche oder jährliche Fachtagungen	Halbjährliche oder jährliche Fachtagungen	–
(Fluss-) Gewässer-bezogene institutionalisierte Foren	Koordination im Rahmen von Schwellenverbänden oder Korporationen	Koordination im Rahmen von Wasserbauverbänden	REP «Bachgruppe» der Stadt Zürich	Groupe de coordination cours d'eau (FR) Gruppe Oberflächengewässer (SO)
Institutionalisierte Kontakte oder Kanäle in den Bereichen Bau, Umweltschutz oder Regional- und Siedlungsplanung	–	–	Informationssysteme in Gemeindebauverwaltungen (BE) Koordinationskonferenzen	Koordinations- und Mitberichtsverfahren (z.B. Baubewilligungen, UVP, Richt- und Zonenplanung) Fachkommissionen für Bau oder Naturgefahren
Projektorganisation und -ablauf	Vernehmlassungs- und Auflageverfahren Einbindung in Projektorganisation, z.B. Projektleitung	Vernehmlassungs- und Auflageverfahren Einbindung in Projektorganisation, z.B. Projektleitung	Vernehmlassungs- und Auflageverfahren Einbindung in Projektorganisation, z.B. Projektleitung	Vernehmlassungs- und Auflageverfahren Einbindung in Projektorganisation, z.B. Projektleitung
(Unregelmässige) Direktkontakte	Direktkontakte bei Projektierungen oder bei Unterhalt Teilnahme an Anlässen von Wuhrkorporation oder Schwellenverbänden	Direktkontakte bei Projektierungen oder bei Unterhalt Teilnahme an Anlässen der Wasserbauverbände	Direktkontakte bei Projektierungen oder bei Unterhalt Teilnahme an Gemeinderatsversammlungen oder Gemeindeversammlungen Exkursionen	Verwaltungsinterne Direktkontakte
Publikationen	Studien, Leitbilder, durchgeführte Projekte	Studien, Leitbilder, durchgeführte Projekte	Studien, Leitbilder, durchgeführte Projekte	Studien, Leitbilder, durchgeführte Projekte

Quelle: Eigene Erhebung

5 Bestehende Interessengegensätze und Konflikte

Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, dass eine Vielfalt von Bestrebungen in Gange ist, die durch die neue Wasserbauphilosophie geforderte Koordination mit angrenzenden Politikbereichen wahrzunehmen. Dass dabei unterschiedlichste und teilweise gegenläufige Interessen abzugleichen sind, ist offensichtlich. Fünfzehn der Befragten haben denn auch erwähnt, dass es auf kantonaler Ebene Politikbereiche gibt, die mit dem Wasserbau in Konflikt geraten können.

5.1 Interessengegensätze und Konflikte im Überblick

Basierend auf den Interviews wurde die folgende *Typologie von Konflikten und Interessengegensätzen* heraus gearbeitet:

- (Generelle) Interessen- und Zielkonflikte zwischen Normen und Vorgaben aus angrenzenden *Politikbereichen* (vgl. 5.1.1)
- Interessengegensätze und Konflikte mit *verwaltungsinternen Akteuren* (vgl. 5.1.2)
- Interessengegensätze und Konflikte mit *Gemeinden* (vgl. 5.1.3)
- Interessengegensätze und Konflikte mit *zivilgesellschaftlichen Akteuren* (vgl. 5.1.4)

5.1.1 Zielkonflikte zwischen Normen und Vorgaben aus verschiedenen Politikbereichen

Eine Mehrheit der Befragten gab an, dass es politische und rechtliche Normen oder Vorgaben aus angrenzenden Politikbereichen gibt, die die Umsetzung der Wasserbaugesetze behindern.

Figur 38 Gibt es Gesetze, Leitlinien oder Strategien aus angrenzenden Politikbereichen, die die Umsetzung der Zielsetzungen der eidgenössischen Wasserbaugesetzgebung behindern? (Mehrfachnennungen möglich)

Normen	Anzahl Nennungen
Keine	9
Landwirtschaft	6
Raumplanung	6
Finanzen	6
Gewässerschutz	2
Weitere: Stellung der Gemeinden, Eisenbahngesetzgebung	2

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

Die hierbei am meisten erwähnten Normen oder Vorgaben sind diejenigen der Landwirtschaft, der Raumplanung sowie der Finanzpolitik (Figur 38).

5.1.2 Konflikte oder Interessengegensätze in der kantonalen Verwaltung

Gemäss den Aussagen unserer Interviewpartner funktioniert die Zusammenarbeit mit anderen Ämtern und Fachstellen – trotz der in 5.1.1 beschriebenen Gegensätze auf der Ebene von Normen und Vorgaben – generell gut. Schwerwiegende und systematische Konflikte und Interessengegensätze sind demnach eher selten. Projektspezifische Interessengegensätze können in der Regel über direkte Gespräche oder im Rahmen von Koordinationsverfahren abgebaut werden.

Trotzdem kristallisieren sich basierend auf den Aussagen der kantonalen Fachstellen bestimmte Politikbereiche heraus, mit denen sich in der Praxis immer wieder Schwierigkeiten ergeben (Figur 39). Anschliessend an deren Darstellung in Kapitel 5.2 werden in Kapitel 5.3 die Vorschläge der kantonalen Fachstellen zur Behebung dieser Konflikte und Interessengegensätze geschildert.

Figur 39 Mit welchen kantonalen Fachstellen bestehen in der Praxis Konflikte oder Interessengegensätze? (Mehrfachnennungen möglich)

Interessengegensätze mit Ämtern oder Fachstellen	Anzahl Nennungen
Landwirtschaft	14
Raumplanung/Siedlungsentwicklung	11
Grundwasserschutz und Trinkwassergewinnung	9
Naturschutz	8
Finanzen	3
Fischerei	2
Weitere: Allgemeine Zuständigkeiten und Prozeduren	2

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

5.1.3 Interessengegensätze zwischen kantonalen Fachstellen und Gemeinden

Gemäss den Interviews kommt es auch immer wieder zu Interessengegensätzen zwischen den kantonalen Wasserbaufachstellen und den Gemeinden. Diese Gegensätze basieren sowohl auf der *Verteilung von Pflichten und Verantwortlichkeiten* zwischen den Ebenen als auch auf Schwierigkeiten bei der konkreten *Koordination* mit den sehr heterogen aufgebauten Gemeindebehörden. Opposition gegen Projekte des heutigen Wasserbaus entstehen gemäss Angaben der Fachstellen vor allem aufgrund der folgenden Punkte:

- Befürchtete Mehrkosten von wasserbaulichen Projekten als Folge naturnaher Verbauungen
- Befürchtete höhere Aufwendungen für den Unterhalt von naturnahen Verbauungen
- Nutzungseinschränkungen, sinkende Bodenpreise oder kostenaufwendige wasserbauliche Massnahmen, die sich aufgrund von Gefahrenkarten, Gefahrenhinweiskarten oder bei der Berücksichtigung des Raumbedarfes ergeben

Acht Kantonsvertreter erwähnten aber auch, dass die meisten Gemeinderichtpläne noch nicht aktualisiert und auf die Zielsetzungen des Wasserbaus abgestimmt seien. Verschiedene Befragte stellten auch fest, dass die neue «Wasserbauphilosophie» von den Gemeinden noch nicht angenommen worden sei. Verantwortlich dafür seien häufig auch mangelnde personelle oder fachliche Ressourcen im Bereich Wasserbau:

«Der Gemeinderat muss die Zielsetzungen des Wasserbaus vertreten, hat aber das Fachwissen nicht» (Vertreter einer Fachstelle Wasserbau aus der Zentralschweiz).

Dementsprechend wichtig sei es, auch die «neuen Wasserbauideen immer wieder auf Gemeindeebene einzubringen», meinte ein Vertreter einer anderen zentralschweizerischen Fachstelle für Wasserbau (vgl. 4.2.5).

5.1.4 Interessengegensätze zwischen kantonalen Fachstellen und zivilgesellschaftlichen Akteuren

Bei den Interessengegensätzen mit verwaltungsexternen Akteuren kristallisieren sich gemäss den Befragten im wesentlichen die drei folgenden in Figur 40 aufgeführten Gruppen heraus. Aufgrund des «Philosophiewandels» des Hochwasserschutzes haben sich dabei die früher ausgeprägten Interessengegensätze mit den Naturschutzorganisationen entschärft. Die Neuorientierung und insbesondere die Strategie «Mehr Raum den Fliessgewässern» führte jedoch dazu, dass sich heute eher die Interessen des nachhaltigen Hochwasserschutzes und diejenigen von Landwirtschaft und privaten Grundeigentümern gegenüber stehen.

Figur 40 Mit welchen zivilgesellschaftlichen Akteuren ergeben sich Interessengegensätze? (Mehrfachnennungen möglich)

Interessengegensätze mit zivilgesellschaftlichen Akteuren	Anzahl Nennungen
Grundeigentümer/Anstösser	10
Naturschutzorganisationen und –verbände	10
Landwirte: Pächter und Grundeigentümer	7

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

5.2 Konflikte und Interessengegensätze mit angrenzenden Politikfeldern

Nachfolgend sollen auf der Basis der oben entworfenen Typologie die *Politikfelder*, zu denen gemäss den Angaben der Fachstellen am häufigsten Interessengegensätze bestehen, beleuchtet werden. Damit soll aufgezeigt werden, ob die Konflikte zu diesen Politikfeldern in Interessengegensätzen zwischen den Normen selbst oder in der Koordination mit verwaltungsinternen oder -externen Akteuren begründet sind. Wie in Kapitel 1 beschrieben verstehen wir unter einem Politikfeld die Gesamtheit aller Normen und Akteure, die die Praxis dieses Feldes beeinflussen.

5.2.1 Landwirtschaft

Bei der Landwirtschaft wurden sowohl Interessengegensätze bei den gesetzlichen Normen und (Koordinations-)Probleme mit den Ämtern als auch Schwierigkeiten mit betroffenen Landwirten und Bauernverbänden angegeben (Figur 41). Ein Kantonsvertreter aus der Nordostschweiz sagte uns jedoch, dass die entsprechenden Bemühungen auf Bundesebene zur Koordination von Wasserbau und Landwirtschaft zu «fruchten» beginnen.

Figur 41 Konflikte und Interessengegensätze im Politikfeld Landwirtschaft

Bereich	Genannte Beispiele
Normen und Politiken	Landwirtschaftspolitik generell versus "guter biologischer Zustand Gewässer" Landwirtschaftliches Bodenrecht versus Raumbedarf Gewässer Landgebundene Direktzahlungen Bodenpreise durch Landwirtschaftsgesetz limitiert Landwirtschaftsland nur für Landwirte Vorkaufsrecht von Pächtern Erhaltung Fruchtfolgeflächen versus Gewässerrenaturierung Erhaltung Landwirtschaftsfläche Bestimmungen zu Drainagen
Verwaltungsinterne Koordination	Fachstellen für Landwirtschaft orientieren sich noch an produktionsorientierter Landwirtschaft
Koordination mit verwaltungsexternen Akteuren	Landwirte: Renaturierungsprojekte gehen immer zulasten der Landwirtschaft; deshalb vermehrter Widerstand auch gegen Wasserbauprojekte Landwirte: kein Interesse an Landverkauf Landwirte: Widerstand gegen Nutzungseinschränkungen

Quelle: Eigene Darstellung

Auf der Ebene der *Normen* wurden am häufigsten die *landgebundenen Direktzahlungen* an die Landwirtschaft genannt. Diese hätten sich gemäss den Aussagen eines Kantonsvertreters als eigentlicher «Pferdefuss» für den Wasserbau erwiesen, weil die Bauern kein Interesse hätten, Land für Wasserbauprojekte abzugeben und zumeist schon genügend extensiv genutzte Ausgleichsflächen besitzen würden.

Ein weiteres Problem liegt gemäss dem Vertreter eines Ostschweizer Kantons darin, dass die *Bodenpreise* wegen des immer noch knappen Landwirtschaftsbodens höher seien als durch das Landwirtschaftsgesetz eigentlich vorgesehen. Die Landwirte könnten «unter der Hand» diese Preise überbieten – der Kanton müsse sich jedoch an diese vom Gesetz her gegebenen Höchstpreise halten. Schliesslich dürften in seinem Kanton nur Landwirte Landwirtschaftsland kaufen. Die öffentliche Hand muss sich hier auf Korporationen oder Genossenschaften abstützen, um trotzdem Agrarland für ein Projekt zu bekommen. Schliesslich steht bei bestimmten Projekten gemäss einem anderen Vertreter einer weiteren Fachstelle der immer noch ungelöste Konflikt zwischen Landwirtschaft und Gewässer- und Grundwasserschutz im Hintergrund.

Zu den Problemen mit den *Fachstellen* wurde verschiedentlich angemerkt, dass die landwirtschaftlichen Fachstellen teilweise eher noch die Interessen der produktionsorientierten Landwirtschaft als übergeordnete Gesamtinteressen vertreten würden:

«Les conflits principaux sont liés à l'espace. ... c'est le plus grand problème, surtout avec l'agriculture car on ne pense pas de la même manière» (Vertreter eines Westschweizer Kantons).

Die Umsetzung des Raumbedarfs führt auch zum wohl am schwierigsten zu lösenden Interessengegensatz mit verwaltungsexternen Akteuren: die Bauern wehren sich gegen die Abgabe von Land an ein Wasserbauprojekt oder gegen Nutzungseinschränkungen auf ihrem Land. Heutige Hochwasserschutz- und Renaturierungsprojekte hätten halt zumeist negative Auswirkungen für die Landwirte meinte ein Vertreter einer Inner-schweizer Fachstelle. Daraus resultiere ein stetiger «Kampf» mit direkt betroffenen Landwirten.

5.2.2 Raumplanung und Siedlungsentwicklung

Bei der Raumplanung und Siedlungsentwicklung sehen elf der kantonalen Fachstellen einen Interessengegensatz zwischen den Normen der Raumplanung und denjenigen des Wasserbaus und Hochwasserschutzes. Die Raumplanung und Siedlungsentwicklung orientiert sich im Siedlungsraum an der *möglichst rationellen Nutzung des vorhandenen Bodens* (Figur 42). Die Ausrichtung dieser Normen kollidiert dabei mit dem Anspruch des Wasserbaus auf die Sicherung des Raumbedarfs der Fliessgewässer. Gerade im dicht genutzten Siedlungsgebiet steht gemäss einem Vertreter eines Nordschweizer Kantons auch die Erhaltung des Stadtbildes der Verwirklichung von ökologischen Zielsetzungen gegenüber. Zwei weitere Vertreter kritisierten *rigide Baubewilligungsverfahren*, die schnelle Eingriffen nach einem Hochwasser entgegenstünden:

«Mais il y a un problème avec le juridisme des aménagistes qui veulent soumettre à permis de construire chaque intervention. Mais

Bestehende Interessengegensätze und Konflikte

c'est pas possible. Quand il y a une crue qui fait des dégâts sur les ouvrages, je répare tout de suite, je ne peux pas attendre un permis de construire» (Vertreter eines Westschweizer Kantons).

Verschiedene Fachstellen sahen jedoch nicht nur einen Interessengegensatz in den Normen von Raumplanung und Wasserbau, sondern beklagten, dass die zuständigen Ämter oder Fachstellen häufig zuwenig sensibilisiert für die Anliegen des Raumbedarfes seien. Ein Vertreter eines Ostschweizer Kantons meinte hierzu:

«Innerhalb der Baudirektion (und auch in Gemeindebehörden) will man z.T. Industrie- oder Siedlungsraum «bewahren», auch wenn das vom Hochwasserschutz her problematisch ist. Da muss man Überzeugungsarbeit leisten».

Ein anderer Vertreter meinte, dass in der Wahrnehmung der kantonalen Raumplanung Gewässer als fixe Landschaftselemente vorgegeben seien. Dementsprechend klein sei dann das Verständnis für eine Änderung des Gewässerraums im Sinne des heutigen Hochwasserschutzes.

Gemäss den Aussagen von vier Fachstellen besteht aber – wie im obigen Zitat bereits ersichtlich – auch ein direkter Gegensatz zwischen den Interessen des Wasserbaus bezüglich Sicherung des Raumbedarfes von Fliessgewässern und den Vorstellungen von Gemeinden hinsichtlich ihrer *Entwicklungsmöglichkeiten*. Die Gemeinden müssten sich jeweils überlegen, wie die Siedlungsentwicklung weitergehen solle und ob bestimmte Flächen ausgezont werden müssten.

Figur 42 Konflikte und Interessengegensätze im Politikfeld Raumplanung

Bereich	Genannte Beispiele
Normen und Politiken	rationelle Bodennutzung und verdichtetes Bauen im Wohn- und Industriebereich vs. Raumbedarf Fliessgewässer Erhaltung Stadtbild und naturnaher Hochwasserschutz (rigides) Baubewilligungsverfahren kontra schnelle Eingriffe nach Hochwassern
Verwaltungsinterne Koordination	Raumplanung, z.T. zuwenig sensibilisiert für die Anliegen des Wasserbaus und insbesondere den Raumbedarf bei Raumplanung Gewässer als <i>fixe Landschaftselemente</i> vorhanden
Koordination mit Gemeinden	Gemeinden wehren sich gegen Einschränkungen bei Entwicklungsmöglichkeiten

Quelle: Eigene Erhebung

5.2.3 Grundwasserschutz

Neun Fachstellen gaben an, dass zwischen dem Wasserbau und dem Politikfeld Grundwasserschutz respektive Trinkwassernutzung Interessengegensätze bestünden (Figur 43). Raumbedarf und Revitalisierungen stünden dem Grundwasser- und Trinkwasserschutz

gegenüber: Der Grundwasserschutz wolle die bestehende Situation beibehalten, der heutige Wasserbau wolle dynamische Fliessgewässer. Ein Vertreter eines Mittellandkantons meinte, dass in seinem Kanton beim Trinkwasser wirklich eine Aufgabe zu lösen sei:

«Sämtliche Trinkwasserfassungen liegen in Auengebieten – da steht dann Renaturierung kontra Grundwasserschutz und Trinkwassergewinnung».

Problematisch sei diesbezüglich die neue «Wegleitung Grundwasserschutz» auf Bundesebene, die 2003 nur von «Insidern» ausgearbeitet worden sei³⁵. Der Wasserbau sei in deren Ausarbeitung zuwenig involviert gewesen. So werde Renaturierung als «Nutzung» bezeichnet und auf die gleiche Stufe wie etwa die militärische Nutzung gestellt. Wenn diese Wegleitung umgesetzt werde, dann werde «kein Meter Fliessgewässerlauf» mehr renaturiert werden können.

Figur 43 Konflikte und Interessengegensätze im Politikfeld Gewässer- und Grundwasserschutz

Bereich	Genannte Beispiele
Normen und Politiken	Generell Raumbedarf und Revitalisierungen vs. Normen des Grundwasser- und Trinkwasserschutzes problematische neue «Wegleitung Grundwasserschutz» von BUWAL in Vernehmlassung
Verwaltungsinterne Koordination	Interessengegensätze in der Regel lösbar Grundwasserschutz will die bestehende Situation beibehalten, der heutige Wasserbau will jedoch dynamische Fliessgewässer
Koordination mit verwaltungsexternen Akteuren	Gemeinden: hohe politische Bedeutung von Eigenständigkeit bei Trinkwasserversorgung vs. Konzentration und Vernetzung von Trinkwasserversorgung

Quelle: Eigene Erhebung

In der Praxis sind diese Interessengegensätze gemäss den Aussagen der meisten Fachstellen jedoch normalerweise lösbar. Oftmals seien nur verhältnismässig kleine Strecken betroffen, bei diesen würden die Möglichkeiten für naturnahen Hochwasserschutz jedoch eingengt. Ein Vertreter eines Ostschweizer Kantons vermisst dabei manchmal die Kompromissbereitschaft des Grundwasserschutzes. Grundwasserschutz und Trinkwassergewinnung würden als «absolutes Tabu» betrachtet – «als ob es nichts anderes gäbe...»

Die Frage der Trinkwasserversorgung geniesst auch grosses politisches Gewicht. Gemeindebehörden leisten aus diesem Grunde teilweise Widerstand gegen eine Neuordnung der Wasserversorgung, wie zum Beispiel der Anschluss an einen Verbund oder die Vernetzung von Gemeinden, die aufgrund von Wasserbau- oder Renaturierungsprojekten nötig wird.

³⁵ Vgl. http://www.umweltschweiz.ch/imperia/md/content/gefish/grundwasser/wegleitung_gwd.pdf

5.2.4 Naturschutz

Eines der vorrangigen Ziele des neuen Wasserbaus ist die Erhaltung oder Förderung von naturnahen oder natürlichen Gewässerläufen. Die Umsetzung dieser Zielsetzung birgt jedoch je nach Kanton besondere Herausforderungen in sich. Diese ergeben sich eher auf Projektebene als auf der Ebene von Politiken und Normen. Die Kooperation zwischen Ingenieuren, Biologen und Ökologen scheint sich einzuspielen. Einzig in einem Kanton ergeben sich Schwierigkeiten, die in der Verteilung der Zuständigkeiten im Verlaufe der Projektierung gründen:

«Le fait qu'on ne soit pas chef de projet dans la phase de conception pose des problèmes quand les options prises ne sont pas les bonnes. On hérite parfois de projets qui ne nous plaisent pas. Il y a aussi une dilution des responsabilités quand la direction du projet change. Quand ça va mal, il y a alors des problèmes pour agir» (Vertreter eines Westschweizer Kantons).

Figur 44 Konflikte und Interessengegensätze im Bereich Naturschutz

Bereich	Genannte Beispiele
Normen und Politiken	Sind in der Regel aufeinander abgestimmt
Verwaltungsinterne Koordination	Sicherheit vs. Ökologie Mangelndes Sicherheits- und Kostenbewusstsein bei Fachstellen für Naturschutz Zu grosser Einfluss der Naturschutzorganisationen auf die verantwortlichen Ämter und Fachstellen Statischer vs. dynamischer Naturschutz Unterhalt (Rückschnitt von Uferbepflanzungen) Umgang mit Geschiebeablagerungen Umgang mit Material aus Vorlandabtrag (Bodenschutz)
Koordination mit verwaltungsexternen Akteuren	Naturschutzorganisationen: kümmern sich nicht um Sicherheits- und Kostenfragen; haben wenig Verständnis für harte Massnahmen des Hochwasserschutzes Landwirte und Bauernverbände: gegen Landverlust und Nutzungseinschränkungen aufgrund ökologischer Zielvorgaben

Quelle: Eigene Erhebung

Im Rahmen konkreter Wasserbau- und Unterhaltsprojekte ergeben sich aber gemäss den Wasserbau-Fachstellen verschiedene Schwierigkeiten und Interessengegensätze. Insbesondere müssen je nach örtlicher Situation die Interessen von Naturschutz und Hochwasserschutz gegeneinander abgewogen werden. Ein Kantonsvertreter aus der Inner-schweiz fasste diese Herausforderung folgendermassen zusammen:

«Umsetzung des natürlichen Zustandes gemäss Bundesrecht mit weicheren Verbauungen bei gleichzeitiger Umsetzung der Anforderungen von Hochwasserschutz und Erosionsschutz».

Die Vertreter von Gebirgskantonen betonten dabei auch, dass zum Teil zu wenig Verständnis seitens des Naturschutzes für massivere Hochwasserschutzbefestigungen, die gerade an steilen Bächen manchmal notwendig seien, vorhanden sei.

Zu erwähnen sind aber auch Fragen des Unterhalts und des Umganges mit Geschiebeablagerungen. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit sich Unterhalt und Umgang mit Geschiebeablagerungen primär nach wasserbaulichen oder naturschützerischen Kriterien richten sollen.

Ein weiterer Interessengegensatz, der in der Praxis auftauchen kann, besteht zwischen statischen und dynamischen Verständnissen von Naturschutz. Zentral ist hier die Frage, inwieweit bestehende Naturwerte vor Flusssdynamik «geschützt» werden müssen. In einem Kanton musste beispielsweise abgeschätzt werden, ob in einer Flussaue vorhandene Orchideen mit einer Hartverbauung vor zuviel Dynamik zu schützen seien.

Die Verwendung von Material aus Bodenabtrag stellt wie der Umgang mit möglichen Veränderungen der Grundwassersituation in Mooregebieten durch Renaturierungen einen weiteren möglichen Interessengegensatz zwischen Naturschutz und Wasserbau dar.

Gemäss den Aussagen unserer Interviewpartner können in der Praxis jedoch die notwendig werdenden Interessenabwägungen zwischen heutigem Wasserbau und Naturschutz normalerweise gelöst werden. Nur zwei Kantonsvertreter gaben generelle Schwierigkeiten beim Umgang mit den Fachstellen des Naturschutzes an. Letzteren wurde mangelnde Bereitschaft für Interessenabwägungen und in einem Fall zu grosse Nähe zu Naturschutzorganisationen vorgeworfen:

«Le principal conflit et celui habituel entre écologie et sécurité. Il y a une forte influence des associations comme WWF et Pro Natura. Les services chargés de la protection de la nature sont proches de ces associations (souvent des membres). (...). Le conflit ressort au moment où le service pilote pour l'aménagement des cours d'eau doit prendre ses décisions en faisant une pesée d'intérêt globale. Elles doivent être conformes aux principes du développement durable, mais les associations se foutent des aspects économie et sécurité, seule l'écologie les intéressant. Les services faune et nature sont, selon moi, perçus comme pris en otage par les associations» (Vertreter eines Westschweizer Kantons).

Gegenüber den verwaltungsexternen Akteuren bestehen gemäss den Aussagen der Fachstellen vor allem zwei Herausforderungen. Gegenüber Naturschutzorganisationen müssen notwendig werdende harte Hochwasserschutzmassnahmen durchgesetzt werden. Auf der anderen Seite sind Landwirte von der Abgabe von Land oder von Nutzungseinschränkungen zu überzeugen. Gerade bei Renaturierungsprojekten oder Ausdolungen geniesse deshalb die Überzeugung von Beteiligten, Landeigentümern und Behörden oberste Priorität, äusserte sich ein Vertreter eines Mittellandkantons. Im Hinblick auf

weitere Renaturierungsprojekte könne der Landerwerb nur durch Überzeugung und nicht durch Enteignung von statten gehen.

5.2.5 Finanzierung

Bei der Frage nach Interessengegensätzen zu konkreten Amts- oder Fachstellen wurde das Politikfeld Finanzen nur von drei Fachstellen erwähnt (Figur 45). Vor allem die noch anstehenden *Sparprogramme* bei Bund und Kanton im Bau- und Infrastrukturbereich, aber auch die Sparbemühungen im Bereich Landwirtschaft würden Konsequenzen für die Umsetzung der Zielsetzungen des heutigen Hochwasserschutzes haben, meinte ein Vertreter eines Mittellandkantons. Es stelle sich auch die Frage, inwieweit die Bundesfinanzen im Wasserbau auch in Zukunft – unter anderem beim Neuem Finanzausgleich (NFA) – gewährleistet seien, meinte ein anderer Interviewpartner.

Der Landerwerb für die Sicherung des Raumbedarfes ist nicht nur wegen der Widerstände der Landwirtschaft sondern auch wegen der anfallenden Kosten schwierig zu bewerkstelligen:

«Le côté financier est toujours le gros problème. Un gros projet prend de la place et si on ne trouve pas la place, il y a conflit. L'enjeu est donc l'acquisition des espaces, ce qui demande des moyens financiers adaptés et une bonne coordination avec l'aménagement du territoire»
(Vertreter eines Westschweizer Kantons).

Auf der anderen Seite erwähnten im Rahmen der Interviews zehn Fachstellen, dass wegen Sparbemühungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindestufe Projekte zurück gestellt oder nicht ausgeführt werden:

«Ce qui régule notre activité c'est la disponibilité financière des communes. Comme dans le canton de ... elles n'ont pas toujours la capacité, il n'y a pas trop de projets» (Vertreter eines Westschweizer Kantons).

Gerade die mangelhafte Ausführung des Unterhaltes (siehe Kapitel 3.3) gründet wesentlich in der finanzpolitischen Lage von Gemeinden, Bund und Kantonen.

In vier Kantonen wurden reine Renaturierungsprojekte aufgrund der finanzpolitischen Lage *zurückgestellt oder sistiert*. In 16 weiteren werden – u.a. auch wegen der mangelnden politischen Durchsetzbarkeit – gar keine reinen Renaturierungsprojekte durchgeführt. Wenn kein Geld vorhanden sei, werde der «Naturteil» immer zuerst gestrichen, meinte ein Vertreter aus der Ostschweiz. Beim Bund laufe es ähnlich: so sei die Verpflichtung zur Renaturierung auch nur eine *Kann-Vorschrift*.

Bezüglich der Bundessubventionen wurden die unterschiedlichen Verfahren und Subventionsansätze bei verschiedenen Naturgefahren kritisiert: so bestehe zum Beispiel bei Lawinen ein Globalbudget und Controlling durch das BUWAL. Beim Wasserbau hingegen müssten alle Subventionsverfahren durchlaufen werden und der Bund schützte we-

gen der Bagatellsubventionsklausel keine Beiträge unter 100'000 Franken aus. Diese heutigen Unterschiede seien störend.³⁶

Figur 45 Konflikte und Interessengegensätze im Bereich Finanzen

Bereich	Genannte Beispiele
Normen und Politiken	Sparprogramme auf Ebene Bund, Kanton und Gemeinden Unterschiedliche Subventionsansätze und Verfahren im Bereich Naturgefahren
Verwaltungsinterne Koordination	keine Nennungen
Koordination mit verwaltungsexternen Akteuren	Gemeinden oder andere Unterhaltspflichtige führen wegen knappen Finanzen den Unterhalt nicht durch Gemeinden oder andere Wasserbaupflichtige wehren sich gegen Massnahmen des naturnahen Wasserbaus oder gegen Renaturierungen

Quelle: Eigene Erhebung

5.2.6 Fischerei

Interessengegensätze mit dem Politikfeld Fischerei wurden nur von zwei Fachstellen angegeben. Interessengegensätze tauchen dabei nicht auf der Ebene von Normen oder Politiken auf, sondern bei der Umsetzung von Wasserbauprojekten. Dabei stünden sich Schonfristen von Fischen einerseits und effizientes und kostengünstiges Bauen andererseits gegenüber (Figur 46). In den Wintermonaten bestünden eigentlich ideale Wasserstandssituationen für den Wasserbau. Effektiv offen stehe aber nur ein schmales Zeitfenster im Herbst vor den gesetzlich festgelegten Schonzeiten im Winter.

Figur 46 Konflikte und Interessengegensätze im Politikfeld Fischerei

Bereich	Genannte Beispiele
Normen und Politiken	keine Nennungen
Verwaltungsinterne Koordination	Schonfristen vs. effizientes und kostengünstiges Bauen
Koordination mit verwaltungsexternen Akteuren	keine Nennungen

Quelle: Eigene Erhebung

³⁶ Lawinenschutzbauten werden z.B. vom BUWAL über das Waldgesetz geregelt. Dabei werden bis zu 90% subventioniert. Beim Wasserbau werden durchschnittlich nur etwa 33% Bundesbeiträge eingeräumt.

5.2.7 Zuständigkeiten und Prozeduren

Konflikte können auch auftreten, wenn zwischen den Beteiligten bezüglich Zielen oder Interessen kein Gegensatz besteht – solche Konflikte gründen insbesondere in unterschiedlichen *Verfahrensabläufen* (Figur 47):

*«L'aménagement du territoire est un domaine qui agit lentement, les procédures sont longues. Les lois sur les cours d'eau vont vite»
(Vertreter eines Südschweizer Kantons).*

Ein Westschweizer Kantonsvertreter bemängelte, dass während des Projektierungsverlaufes unterschiedliche Stellen mit Interessen, die aufeinander abgestimmt werden müssen, für das Projekt verantwortlich sind:

«Le fait qu'on ne soit pas chef de projet dans la phase de conception pose des problèmes quand les options prises ne sont pas les bonnes. On hérite parfois de projets qui ne nous plaisent pas. Il y a aussi une dilution des responsabilités quand la direction du projet change. Quand ça va mal, il y a alors des problèmes pour agir».

Diese Aufgabenaufteilung sei äusserst problematisch hinsichtlich des Projektablaufes. Aber auch die Bundesvertreter haben Mühe, den jeweils zuständigen kantonalen Gesprächspartner zu identifizieren. Die *wachsende Komplexität des Projektierungsablaufes* und die *Ansprüche verschiedenster verwaltungsinterner und -externer Akteure* führten zu zeitaufwendigeren Prozessen, wie ein Vertreter eines Westschweizer Kantons anmerkte:

«Le principal problème est le temps. Les projets deviennent plus complexes, ça prend plus de temps. Comme on doit se coordonner avec de plus en plus de monde, il faut deux mois pour fixer une date de séance».

Figur 47 Konflikte und Interessengegensätze im Bereich Prozeduren

Bereich	Genannte Beispiele
Normen und Politiken	Wechselnde Zuständigkeiten im Verlaufe eines Projektierungsprozesses Effiziente Planung und Durchführung von wasserbaulichen Massnahmen vs. komplizierte und zeitaufwendige gesetzlich vorgegebene Prozeduren
Verwaltungsinterne Koordination	Anspruch von Nachbarfachstellen auf Koordination vs. Zeitbedarf für die Koordination
Koordination mit verwaltungsexternen Akteuren	Anspruch von Gemeinden und Ingenieurbüros auf Koordination vs. Zeitbedarf für die Koordination

Quelle: Eigene Erhebung

5.3 Ansätze zur Überwindung von verwaltungsinternen Konflikten und Interessengegensätzen

Der heutige Wasserbau bedingt *komplexe Prozesse der Interessenabwägung* zwischen verschiedenen vitalen öffentlichen Interessen in den Bereichen Sicherheit, Naturschutz, Wasserversorgung oder Erholung. Verwaltungsinterne Konflikte und Interessengegensätze können diese Aushandlungsprozesse negativ beeinträchtigen. Nur in zwei Kantonen besteht gemäss den Aussagen der dortigen Fachstellen-Vertreter kein Handlungsbedarf zur Überwindung von verwaltungsinternen Interessengegensätzen.

In diesem Abschnitt soll deshalb spezifisch auf die von den Fachstellen vorgeschlagenen *Lösungsansätze zur Überwindung von verwaltungsinternen Konflikten und Interessengegensätzen* eingegangen werden. Eine Übersicht über diese Lösungsansätze findet sich in der untenstehenden Figur 48:

Figur 48 *Lösungsansätze der Fachstellen zur Überwindung von verwaltungsinternen Konflikten und Interessengegensätzen (Mehrfachnennungen möglich)*

Bereich	Anzahl Nennungen
Verwaltungsinterne Sensibilisierung betreiben und Zielfindungsprozesse ermöglichen (Strategische Ebene)	12
Projektorganisation (Zusammenarbeit auf allen Ebenen)	8
Gesetzliche Bestimmungen harmonisieren und umsetzen	5
Verwaltungsreorganisation	2
Weitere: Umsetzung von Zielen und Koordination über Instrumente	2

Quelle: Eigene Erhebung (Basis: 26 Kantone und Halbkantone)

5.3.1 Zielfindungsprozesse

Am meisten – nämlich zwölf Nennungen – wiesen wir der Kategorie «verwaltungsinterne Zielfindungsprozesse ermöglichen» zu. Über formalisierte und informelle Kommunikationsprozesse sollten sich die für den Wasserbau wichtigen Fachstellen auf gemeinsame – und verbindliche – Visionen, Ziele und Strategien hinsichtlich des Umganges mit Gewässern einigen. Eingebunden in diese Zielfindungsprozesse werden sollten vor allem die für Naturgefahren, Wasserbau, Raumplanung und Landwirtschaft zuständigen Fachstellen und Ämter. Beispiele sind:

- *Umsetzung Gewässerabstand* im Kanton Sankt Gallen: Die Frage des Gewässerabstandes wurde mit der Leitung des Amtes für Raumentwicklung intern besprochen und die folgende Vereinbarung getroffen: Abweichungen vom gesetzlichen Gewässerabstand müssen in Zukunft sowohl hinsichtlich Hochwasser- als auch Naturschutz begründet werden.

- «Erfahrungsgruppe Wasser» im Kanton Basel-Landschaft: Im Rahmen dieser Fachstellen-übergreifenden Gruppe konnte die Problematik zwischen Grundwasserschutz und Renaturierung eingebracht und thematisiert werden.
- Entwicklung einer *Strategie für die Landwirtschaft auf den Thur-Vorländern* im Rahmen einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Landwirtschaft, Raumplanung und Wasserbau im Kanton Thurgau.

Wichtig ist gemäss den Aussagen der Fachstellenvertreter dabei Aufbau und Beibehaltung des Kontaktes zwischen den Fachstellen als Grundlage für das Verständnis für die anderen Fachbereiche sowie für die Vertrauensbildung zwischen den beteiligten Akteuren. Verbindlich ausgehandelte Ziele und Strategien sollen dementsprechend den Rahmen für die projektbezogenen Interessenabwägungen zur Verfügung stellen. Dafür brauche es aber einen stetigen Austausch mit den anderen Fachstellen, welcher die Basis für die Sensibilisierung für die Anliegen und Ziele des heutigen Wasserbaus bilde.

5.3.2 Anpassung der Projektorganisation

Acht Vertreter von Fachstellen votierten dafür, die bestehenden Interessengegensätze im Rahmen eines offenen, transparenten und möglichst frühzeitigen Einbezuges der betroffenen Fachstellen anzugehen. Ein frühzeitiger Einbezug gewährleistet, dass Projektanpassungen in den jeweiligen Projektphasen noch möglich werden.

Als wichtig wird erachtet, dass der Informations- und Koordinationsbedarf frühzeitig festgestellt und die Verantwortlichkeiten bestimmt werden. Als nützlich hätten sich je nach Problemlage auch Arbeitsgruppen für gemeinsame Interessenabwägungen erwiesen. Ein Beispiel für eine solche Arbeitsgruppe im Rahmen einer Projektierung ist jene für den «Landschaftspark Wiese» (Basel-Stadt), in deren Rahmen die Umsetzung von Renaturierungsmassnahmen ohne die Gefährdung der Trinkwassergewinnung diskutiert und verabschiedet werden konnte.

5.3.3 Harmonisierung und Umsetzung gesetzlicher Bestimmungen

Ein weitere, von fünf Fachstellen vorgeschlagene Möglichkeit zur Überwindung von verwaltungsinternen Interessengegensätzen, besteht in der Harmonisierung von verschiedenen Gesetzesnormen auf Bundes- und Kantonsebene. Insbesondere wurde angeregt, die Normen bezüglich Gewässerabstand und Raumbedarf sowie die Vorschriften von Wasserbau und Grundwasserschutz aufeinander abzustimmen.

Ein weiterer Bereich ist derjenige der Landwirtschaft: Neben einer allgemeinen Harmonisierung der Normen zwischen Wasserbau und Landwirtschaft wurden insbesondere die Probleme bei den landgebundenen Direktzahlungen, dem landwirtschaftlichen Bodenrecht sowie fehlenden Kantonsbeiträgen für den Landerwerb angegeben (vgl. 5.2.1).

5.3.4 Weitere

Zwei Vertreter von Fachstelle sahen eine bereits erfolgte und eine gewünschte Reorganisation der Verwaltung als Grundlage einer besseren Austarierung von Interessenkon-

flikten zwischen den Fachstellen. Ein Vertreter eines Westschweizer Kantons wünschte sich einen Zusammenzug aller mit Gewässern beschäftigten Fachstellen in einer Verwaltungseinheit:

«[Les problèmes de coordination et conflits d'intérêts pourraient être évités] par un rapprochement de tous les acteurs des cours d'eau dans une même unité. Mais c'est du rêve. C'était le cas, avant. Tout a été changé il y a un an. Il y a peu de chance que ça change».

Für den Vertreter einer kantonalen Fachstelle stellt die stärkere Koordination über Instrumente wie etwa dem REP/Wasserhaushaltsplan einen guten Ansatz zur Überwindung von Interessengegensätzen dar. Ein anderer Vertreter sieht in der *pragmatischen Umsetzung von Projekten* eine weitere Möglichkeit zur erfolgreichen Zusammenarbeit mit anderen Fachstellen oder auch verwaltungsexternen Akteuren – auch wenn diese Projekte manchmal nicht vollständig kohärent mit den Strategien oder Visionen des kantonalen Wasserbaus seien.

6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

6.1 Normen, Akteure und Koordination

Verfassung und Gesetzgebung im Bereich Wasserbau verlangen die *Koordination des Wasserbaus mit den angrenzenden Politikbereichen*. Neben Politikbereichen, die sich direkt mit Wasser beschäftigen – also Gewässernutzung, Gewässer- und Grundwasserschutz sowie Trinkwasserversorgung – sind dies auch Umwelt- und Naturschutz, Raumplanung, Landwirtschaft, Bau, Verkehr und Energie, Jagd und Fischerei sowie Katastrophenschutz.

Die Umfrage hat gezeigt, dass die Fachstellen in der Praxis auf ein *komplexes Regelwerk aus unterschiedlichen Normen* aus Bau, Raumplanung, Umwelt- und Naturschutz oder Landwirtschaft zurückgreifen, um die Ziele des heutigen Wasserbaus umsetzen zu können. Wichtig für die Arbeit der Fachstellen sind aber auch *Strategien und Leitlinien*, die verwaltungsintern ausgehandelt oder vom Bund vorgegeben werden. Diese bieten Orientierung bei der Abwägung zwischen verschiedenen Interessen, die von einem konkreten Projekt betroffen sind.

In verschiedenen Kantonen stimmen die kantonalen Gesetze noch nicht mit den Zielsetzungen der Bundesgesetzgebung überein. Eine *Harmonisierung* wird hier von den meisten Befragten als erstrebenswert angesehen, da dadurch die Koordination mit dem Bund und den anderen Kantonen vereinfacht werden könnte. Zudem könnten sich die Fachstellen gegenüber anderen verwaltungsinternen und -externen Akteuren auf einen einheitlichen gesetzlichen Rahmen mit kohärenten Zielsetzungen berufen.

Für den Bereich Wasserbau sind sehr *unterschiedliche Akteure* zuständig. Das Bundesamt für Wasser und Geologie ist eine Subventions-, Beratungs- und Genehmigungsbehörde. Die Verantwortung für die Umsetzung des Wasserbaus wurde durch das Wasserbaugesetz jedoch den Kantonen übertragen. Die kantonalen Dienststellen für Wasserbau haben dementsprechend auch die Oberaufsicht über Wasserbau und Unterhalt in den Kantonen. Die Wasserbaupflicht – also die konkrete Verantwortung über die Ausführung von Wasserbauprojekten – liegt demgegenüber je nach Kanton bei unterschiedlichen staatlichen Ebenen. Teilweise stehen auch Wasserbauverbände, Korporationen, Konzessionsnehmer oder sogar private Anstösser in der Pflicht.

Bei der *Finanzierung* des Wasserbaus wirkt je nach Finanzkraft des Kantons auch der Bund mit. Sonst teilen sich in der Regel Kanton und Gemeinden die Kosten. Aber auch hier müssen sich je nach Kanton Wasserbauverbände, Korporationen, Konzessionsnehmer oder Anstösser an den Kosten beteiligen.

Beim *Unterhalt* stehen häufig die Gemeinden in der Pflicht und müssen auch einen Grossteil der Kosten übernehmen. Kantonsbeiträge gibt es in den meisten Kantonen nur für die Strecken, für die der Kanton auch die Unterhaltungspflicht hat. Der Bund übernimmt hingegen keine Kosten für den Unterhalt – ein Umstand der von verschiedenen Interviewpartnern kritisiert wurde. Beiträge an den Unterhalt leisten je nach Kanton aber wiederum Wasserbauverbände und -korporationen, Konzessionsnehmer oder Anstösser, die teilweise auch für bestimmte Gewässerkategorien unterhaltungspflichtig sind.

Tendenziell zeigen sich die Fachstellen mit der heutigen *Verteilung von Kompetenzen und Pflichten* zufrieden, obwohl sich diese je nach Kanton sehr stark unterscheiden. Die eher «zentralistischen» Kantone wie etwa Zürich und Basel-Stadt heben die Vorteile einer einheitlichen Umsetzung der Ziele des Wasserbaus hervor, die aus einer stärkeren Stellung des Kantons resultiere. Die Kantone mit einer starken Stellung von Gemeinden oder Privaten betonen hingegen die Bedeutung des Einbezugs von lokalen Akteuren für die Akzeptanz eines Projektes in einem betroffenen Gebiet. Zudem würden lokale Akteure, die sich auch finanziell beteiligen müssen, nicht nach perfektionistischen und damit teuren Lösungen im Bereich Wasserbau und Unterhalt verlangen.

Ein Problem, das die meisten Kantonsvertreter angesprochen haben, besteht im *mangelnden Unterhalt der Fliessgewässer* durch die Unterhaltungspflichtigen. Aber auch die Kantone können infolge der schwierigen finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte ihren Aufgaben in diesem Bereich nicht immer nachkommen. Verschiedene Kantonsvertreter haben hier die Diskrepanz zwischen der Zielsetzung des Wasserbaugesetzes, das dem Unterhalt die erste Priorität einräumt und der fehlenden oder zu geringen Subventionierung durch Bund und Kantone betont.

6.2 Politikfeld Wasserbau- und Hochwasserschutz als «soziale Arena»

Der heutige Wasserbau muss sich – wie oben erwähnt – aufgrund der gesetzlichen Normen und der Komplexität heutiger Wasserbauprojekte mit den Fachstellen aus anderen Politikbereichen koordinieren. Dies resultiert je nach Grösse und Komplexität des Projektes in vielschichtigen *Aushandlungsprozessen*, bei denen zwischen unterschiedlichen Interessen abgewogen werden muss.

Gemäss den Aussagen der kantonalen Fachstellen wird die Zusammenarbeit mit dem BWG mehrheitlich als gut dargestellt. Die Kantone ohne Bundessubventionen pflegen den Austausch mit den Bundesstellen eher auf der Ebene der Strategien als bei konkreten Projekten. Auch die Kantone mit Bundessubventionen äusserten sich generell positiv über die Zusammenarbeit mit dem BWG und den Austausch auf der Bundesebene. Einzig zwei Kantonsvertreter warfen dem BWG vor, zuwenig entscheidungsfreudig zu sein und sich allgemein zu nahe an den Vorstellungen des BUWAL zu bewegen.

Generell gibt es praktisch keine inhaltliche Kritik gegenüber der neuen «Philosophie» des Bundes im Bereich Wasserbau, deren wesentliche Elemente Unterhalt, passiver Hochwasserschutz und möglichst naturnahe wasserbauliche Massnahmen sind. In verschie-

denen Kantonen wurde bereits vor dem Philosophiewandel auf Bundesebene mit dem nachhaltigen Wasserbau experimentiert. Viele Vertreter der Dienststellen für Wasserbau betonten jedoch, dass die Umsetzung dieser Philosophie vor allem im Bereich Raumbedarf nicht derart reibungsfrei vonstatten geht, wie es in den Strategien des Bundes postuliert werde. In den Berggebieten oder im dicht besiedelten Raum stosse man zudem mit diesen Vorgaben aufgrund des fehlenden Raumes und der topographischen Verhältnisse an Grenzen.

Als sehr wichtig stuften die Fachstellen auch den Austausch auf der Ebene der Kantone ein. Dementsprechend werden *kantonsübergreifende Koordinationsinstrumente* als nützliches Instrument für den Erfahrungsaustausch über die Umsetzung des heutigen Wasserbaus und der damit verbundenen Schwierigkeiten erachtet.

Die Untersuchung hat weiter ergeben, dass die Koordination mit den für die Ausführung von Wasserbauprojekten beauftragten *privaten Ingenieurbüros* sehr viel Zeit beansprucht. Verschiedene Fachstellen kritisierten eine zu verzeichnende Abnahme von Fachkompetenz bei den Ingenieurbüros, die mit einer Qualitätsminderung der Arbeit der Büros verbunden sei. Letztere wird unter anderem auf den Zeit- und Kostendruck zurückgeführt, der im Bereich öffentlich finanzierter Bauten heute zu verzeichnen sei. Auf der anderen Seite verfügten die privaten Ingenieurbüros teilweise auch über zuwenig Fachwissen im Bereich der ökologischen Anliegen des heutigen Wasserbaus. Sie forderten, dass mit Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen auf diesen Umstand reagiert werden sollte. Andere Fachstellen sahen jedoch bereits eine Spezialisierung, die zu einer grösseren Anzahl von Büros mit Fachkompetenzen bei der Umsetzung des naturnahen Wasserbaus geführt habe oder führen werde.

Aufgrund der heutigen Wasserbauphilosophie sollten auch unterschiedlichste *verwaltungsexterne Akteure* aus Staat, Politik und Zivilgesellschaft in die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung einbezogen werden. Diese orientieren sich an dem, was in ihren Lebens- oder Berufswelten relevant ist. Je nach Akteurgruppe sind die heutige Orientierung und die Problemlagen des Wasserbaus mehr oder weniger oder sogar überhaupt nicht bekannt. Der Einbezug solcher unterschiedlicher Akteure verlangt nach *kommunikativen Kompetenzen*, die heute zunehmend in die Ausbildung der Wasserbaufachleute einfließen. Den Fachstellen sollten jedoch auch die personellen Ressourcen für die Vermittlung von Zielen und Inhalten des heutigen Wasserbaus zur Verfügung stehen.

6.3 Interessengegensätze zwischen Normen und Akteuren

Interessengegensätze und Konflikte im Bereich Wasserbau können auf verschiedenen Stufen entstehen:

- Gemäss den Aussagen der Fachstellen weisen die Normen, «Philosophien» oder Zielsetzungen der verschiedenen *angrenzenden Politikbereiche* – z.B. Naturschutz, Grundwasserschutz, Trinkwasserversorgung – , die bei Wasserbauprojekten von Relevanz sind, in sich Interessengegensätze auf, die eine teils komplexe Abwägung zwischen unterschiedlichen öffentlichen Interessen notwendig machen.

- In der Praxis der Fachstellen kommt der *verwaltungsinternen Mitwirkung* angesichts dieser notwendig werdenden Interessenabwägungen heute eine grosse Bedeutung zu. Dementsprechend müssen die Fachstellen auch viel Zeit in diesen Bereich investieren. Ob Interessengegensätze zu Konflikten zwischen den Fachstellen führen oder die Koordination zwischen den Fachstellen funktioniert, hängt gemäss den Aussagen der Fachstellen weniger vom Aufbau der Verwaltung und der angrenzenden «Nähe» der einzelnen Fachstellen zueinander ab, sondern wesentlich von der *Kommunikationskultur* und dem Gesprächsklima, welche sich in einer Verwaltung etablieren konnte.
- Weiter können angesichts der sehr heterogenen Interessenlagen zwischen den verschiedenen *Akteuren ausserhalb der kantonalen Verwaltung* – Gemeindebehörden, private Ingenieurbüros, Berufsverbände, zivilgesellschaftliche Interessengruppen und anderen – vielfältige Interessengegensätze zwischen den kantonalen Fachstellen für Wasserbau und den betroffenen Akteuren bestehen, die je nach Akteur- und Sachkonstellation in Konflikte münden können.

Dabei stösst vor allem die Durchsetzung des *Raumbedarfes* – aufgrund seiner Konsequenzen auf die räumliche und sozialpolitische Entwicklung betroffener Gemeinden oder Regionen – auf *Widerstand* von verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Im Siedlungsgebiet kollidiert die Sicherung des Raumbedarfes mit dem Ziel der Verdichtung von Siedlungsräumen, welche durch die Raumplanung angestrebt wird. Zudem wehren sich Gemeinden gegen Einschränkungen ihrer Entwicklungsmöglichkeiten. Ausserhalb des Siedlungsraumes wehren sich Bauern – ja nach Kanton unterstützt von Bauernverbänden oder kantonalen Landwirtschaftsämtern – gegen die Abgabe von Land oder gegen wasserbaulich begründete Nutzungseinschränkungen. Die mangelnde Verfügbarkeit von Land in und ausserhalb der Siedlungszonen stellt somit eine der wesentlichen Schwierigkeiten des heutigen Wasserbaus dar.

Zweitens können die *Ziele und Massnahmen der Naturschutzkomponente* von Hochwasserschutzprojekten oder diejenigen von reinen Renaturierungsprojekten umstritten sein. Die Einigung auf diese Ziele wird zusätzlich erschwert durch einschränkende oder limitierende Faktoren wie bestehende Infrastrukturen im Bereich Verkehr, Versorgung und Entsorgung, für deren (Objekt-) Schutz sich die entsprechenden Fachstellen, Gemeinden oder Interessengruppen einsetzen. Zudem bestehen auch hier Widerstände von Bauern gegen die Abgabe von Land und gegen Nutzungseinschränkungen aufgrund von naturschützerischen Massnahmen.

Drittens hat die Untersuchung ergeben, dass die *finanzielle Situation der öffentlichen Hand* heute eine sehr wichtige – und häufig einschränkende – Rahmenbedingung des Wasserbaus darstellt und zwischen den finanzpolitischen Zielen und denjenigen des Wasserbaus ein mehr oder weniger grosser Interessengegensatz besteht. Gerade die Priorisierung des Unterhalts ist angesichts der schwierigen finanziellen Situation der Gemeinden nur sehr schwer umzusetzen. Teilweise werden auch Projekte nicht umgesetzt oder zurück gestellt, weil die Finanzierung und Durchführung der wasserbaulichen Massnahmen oder des Unterhalts nicht gewährleistet werden kann. In der Mehrzahl aller Kantone sind reine Renaturierungsprojekte – unter anderem aus finanzpolitischen Gründen – nicht durchsetzbar. Propagiert und durchgeführt werden dementsprechend kombinierte

Hochwasserschutz- und Naturschutzprojekte. *Die Naturschutzkomponente bei Hochwasserschutzprojekten gerät jedoch gemäss den Aussagen der Fachstellen zunehmend unter finanziellen Druck.*

6.4 Überwindung von Interessengegensätzen

Zur Überwindung von verwaltungsinternen Gegensätzen wird heute auf verschiedenste *formelle und informelle Verfahren* zurückgegriffen. Je nach Komplexität der zu lösenden Gegensätze werden verwaltungsinterne Runde Tische oder Arbeitsgruppen eingesetzt. Von grosser Bedeutung ist für die Fachstellen aber nach wie vor der direkte Austausch mit anderen Fachstellen. Geschätzt werden deshalb «kurze Wege» zu anderen Fachstellen. Allgemein unabdingbar ist eine verwaltungsinterne «Dialogkultur», auf deren Basis die vorherrschenden Gegensätze im Rahmen einer Projektierung oder Strategiefindung konstruktiv angegangen und wenn möglich überwunden werden können.

Zur Überwindung von verwaltungsinternen Interessengegensätzen und Konflikten wird Wert auf die *Fachbereich-übergreifende Aushandlung von Zielen und Strategien* gelegt. Diese sollen einen möglichst verbindlichen Rahmen für die Interessenabwägungen bei der konkreten Ausführung von Projekten zur Verfügung stellen. Dabei wird auch gefordert, dass die Politik-übergreifende Entwicklung von Strategien auch auf Bundesebene weiter fortgesetzt wird. Gefordert wurde aber auch eine *Harmonisierung der Normen* des Wasserbaus mit denjenigen von Landwirtschaft, Raumplanung oder Grundwasserschutz. Zudem ist für die Fachstellen die offene und transparente Zusammenarbeit im Rahmen der Projektierung und Umsetzung von Projekten sehr wichtig.

Angesichts der sehr heterogenen Interessen zivilgesellschaftlicher Akteure wird heute in den meisten Kantonen ein *zielgruppenspezifischer Einbezug von Interessengruppen und Bevölkerung*, der den jeweiligen Projektierungsschritten angepasst ist, praktiziert. Je nach Grösse und Komplexität des Projektes werden verschiedene Instrumente der formellen Partizipation eingesetzt oder der informelle Austausch gepflegt. Wichtig erscheint den Vertretern der Fachstellen aber auch, bestehende formelle und informelle Kanäle zu verwaltungsexternen Akteuren wie etwa Berufsverbänden, Naturschutzorganisationen und anderen Interessengruppen zu nutzen, um – zumindest längerfristig – Verständnis für die Grundlagen, Ziele und Anliegen des heutigen Wasserbaus aufzubauen. Zudem sollten über die Präsentation von Projekten, die den Zielsetzungen des heutigen Wasserbaus entsprechen und über andere Formen der Öffentlichkeitsarbeit auch die breite Bevölkerung über Anliegen und Ziele des heutigen Wasserbaus informiert werden.

6.5 Schlussfolgerungen

Wasserbau und Hochwasserschutz sind heute Teil einer verknüpften Raumordnungspolitik. Dies führt dazu, dass die Koordination zwischen verschiedenen raumrelevanten Politiken zeit- und ressourcenaufwendig ist. Im besten Fall trägt jedoch die Wasserbaupraxis zu einer kohärenten Umsetzung staatlicher Ziele bei der Raumentwicklung bei.

Hochwasserschutz- und Renaturierungsprojekte *greifen direkt und indirekt in die Lebenswelten der betroffenen Menschen ein*: Sicherheit für Menschen, Siedlungen, Kulturland und vitale Infrastrukturen im Bereich Verkehr, Versorgung und Entsorgung muss gewährleistet werden. Naherholungsgebiete sollen weiterhin zugänglich bleiben und attraktiv gestaltet werden. Gleichlaufend – und gemäss heutiger Wasserbaugesetzgebung gleichwertig – sollen Fließgewässer als wichtige Lebensräume für Flora und Fauna erhalten oder revitalisiert werden.

Angesichts dieser sehr unterschiedlichen Interessen, die von Wasserbauprojekten betroffen sind, erscheinen uns vier längerfristige Strategien sinnvoll:

Einbettung in räumliche und gesellschaftliche Entwicklungsziele: Die Wasserbaupraxis sollte erstens in einen breiteren Kontext räumlicher und gesellschaftlicher Entwicklung eingebettet werden, welcher die Übereinstimmung der Ziele des Wasserbaus mit den übergeordneten Zielsetzungen für ein Gebiet oder eine Region gewährleistet. In diesem Kontext können dann die Ziele und Massnahmen von konkreten Projekten positioniert und begründet werden.

Gemeinsame Strategieentwicklung: Zweitens sollte die für den Wasserbau relevante Politikübergreifende Strategiefindung auf Bundes- wie Kantonsebene fortgesetzt werden. Die gemeinsame Erarbeitung von Strategien und Leitbildern wie etwa dem «Leitbild Fließgewässer Schweiz», kann dazu dienen, die bestehenden Gegensätze zwischen gesetzlichen Normen zu vermindern und die Fachstellen auf einen gemeinsamen Orientierungsrahmen zu verpflichten. Solche horizontalen und vertikalen Strategiefindungsprozesse können zudem das Verständnis für Ziele und Anliegen der jeweils anderen Politikbereiche vergrössern und somit ebenfalls zu einem verbindlichen Rahmen beitragen, in welche einzelne Projekte oder Massnahmen im Bereich Wasserbau eingebettet werden können.

Klare Zuweisung von Pflichten und Verantwortlichkeiten: Drittens erscheint es uns wichtig, dass auch bei einer engen Abstimmung und Koordination die Grenzen zwischen den verschiedenen Politikbereichen *nicht verwischt* werden. Der Wasserbau hat einen anderen Aufgaben- und Verantwortlichkeitsbereich als der Naturschutz. Die Akzeptanz von Expertenmeinungen rührt aber wesentlich darin, dass die Begründungen für ihr Handeln ihrem Fachbereich oder ihrer Fachdiskussion entstammen. Mit anderen Worten: das Hauptinteresse des naturnahen Wasserbaus sollte unseres Erachtens weiterhin die Sicherung der Hochwasserschutzes sein – und nicht etwa die Umsetzung von Revitalisierungen. Was jedoch genau aus welchen Gründen mit welchen Methoden vor Hochwasser geschützt werden soll, ist im Rahmen von transparenten Projektierungs- und Umsetzungsprozessen unter Einbezug aller relevanten *Beteiligten und Betroffenen* auszuhandeln. Dabei sollte die Projektierung und Umsetzung jedoch immer auch auf die zweite Zielsetzung des Wasserbaugesetzes, nämlich die Erhaltung und Förderung naturnaher Gewässer, verpflichtet werden.

Kommunikation und gesellschaftliche Lernprozesse: Die Untersuchung hat viertens gezeigt, dass sich in den Kantonen sehr heterogene Akteurs-Geflechte gebildet haben, die für Wasserbau und Unterhalt verantwortlich zeichnen. Diese verschiedenen Akteure – Ge-

meinden, Wasserbauverbände, Wuhrkorporationen, Anstösser – brauchen Zeit, um die Neuorientierung des Wasserbaus nachvollziehen zu können. Zudem weiss die Bevölkerung, in deren Umfeld keine Projekte des heutigen Wasserbaus umgesetzt wurden, häufig wenig über die Ursachen und Gründe für den Philosophiewandel im Wasserbau. Dementsprechend müssen die neuen Zielsetzungen des Wasserbaus erst einmal verstanden werden, damit das Vorgehen der Experten nachvollziehbar wird. Diese gesellschaftlichen Lernprozesse brauchen Zeit und sollten nicht etwa unter dem Druck eines nicht gewährleisteten Hochwasserschutzes nachvollzogen werden müssen. Deswegen erscheinen uns die auf eine längerfristige Wirkung ausgelegten Anstrengungen verschiedener kantonalen Fachstellen sinnvoll, auch ausserhalb von konkreten Projektierungen über Philosophie und Zielsetzung des heutigen Wasserbaus zu informieren. Besonders effektiv erscheint uns die Nutzung von bestehenden Kommunikations-Kanälen, welche auch den horizontalen Informationsfluss – zum Beispiel zwischen Gemeindebehörden – aufrechterhalten kann. Damit wird die Grundlage für die erfolgreiche Umsetzung von zukünftigen Wasserbau- und Renaturierungsprojekten gelegt. Andererseits kann aber nicht damit gerechnet werden, dass die heutige Wasserbauorientierung generell gesellschaftlich akzeptiert ist. Gerade in ländlichen Räumen, in denen Projekte des naturnahen Wasserbaus oder Renaturierungsprojekte häufig umgesetzt werden, ist – wie die Abstimmungsergebnisse zu Fragen von Umwelt- und Naturschutz immer wieder zeigen – nicht unbedingt mit einer Übereinstimmung mit den Zielen des heutigen Wasserbaus zu rechnen. Umso wichtiger erscheint ein kontinuierlicher Austausch über Anliegen und Ziele des Hochwasserschutzes auch jenseits von konkreten Projekten.

Diese Strategien zur Vernetzung der Expertendiskussion im Bereich Wasserbau mit den anderen Akteuren aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft brauchen natürlich die entsprechenden zeitlichen und kommunikativen Ressourcen. Gerade die *finanzielle Situation der öffentlichen Hand* könnte zusammen mit der vorherrschenden *politischen «Grosswetterlage»*, die gegenüber Regulierungen in Naturschutz und Raumplanung eher kritisch eingestellt ist, bewirken, dass die Ziele des heutigen Wasserbaus und Hochwasserschutzes nicht erreicht werden können:

- Der eigentlich priorisierte Unterhalt wird aus finanziellen Gründen vernachlässigt.
- Das Ziel der Erhaltung natürlicher oder naturnaher Fliessgewässer kann ebenfalls nicht erreicht werden, weil Geld für die Naturschutzkomponente bei Hochwasserschutzprojekten oder für Renaturierungsprojekte ebenso fehlt wie Mittel für die Entschädigungen für den Landerwerb oder für Nutzungseinschränkungen.
- Schwierigkeiten bei der Sicherung des Raumbedarfes sowohl im Siedlungsgebiet (verdichtete Siedlungsentwicklung) als auch ausserhalb könnten schliesslich dazu führen, dass die vermehrte Sicherung vor Überschwemmungen durch ressourcenschonenden passiven Hochwasserschutz ebenfalls nicht erreicht werden kann.

Als Folge könnten deshalb wie früher harte wasserbauliche Massnahmen zur Sicherung des Hochwasserschutzes im Zentrum stehen – mit all den damit verbundenen negativen Auswirkungen bezüglich der Erreichung der längerfristigen Ziele nachhaltiger Entwicklung in den Bereichen Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft.

7 Résumé et conclusions

Le projet de recherche «Rhône-Thur» mené par l'EAWAG, le WSL ainsi que d'autres institutions de recherche s'est fixé pour objectif d'accompagner les acteurs de l'aménagement hydraulique durant la phase actuelle de mise en oeuvre et d'opérationnalisation de la nouvelle philosophie d'aménagement des cours d'eau. Des projets de protection contre les crues et de renaturation sont suivis et analysés. Les résultats de ces analyses, tirés d'études de cas en sciences naturelles et sociales réalisées dans divers cantons, sont partagés avec les praticiens. Ces études ont rapidement montré que la pratique n'est pas seulement marquée par les grandes orientations inscrites dans la Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (LACE), mais aussi par le contexte propre à chaque canton.

La présente étude a donc pour but d'éclairer les conditions cadres spécifiques aux différents services cantonaux en charge de l'aménagement des cours d'eau. L'analyse de ces normes, règles, procédures et acteurs se distinguant fortement d'un canton à l'autre doit permettre une meilleure compréhension de la pratique actuelle de l'aménagement des fleuves et rivières. La question de recherche principale a donc été ;

Quelles sont les conditions cadres les plus importantes pour les services cantonaux d'aménagement des cours d'eau pour la mise en œuvre des orientations actuelles de la législation sur l'aménagement des cours d'eau ?

Afin de répondre à cette question nous avons conduit des entretiens avec des responsables des 26 services cantonaux en charge de l'aménagement hydraulique. Le résumé de l'étude ainsi que les principales conclusions se trouvent ci-dessous.

7.1 Normes, acteurs et coordination

La Constitution ainsi que la législation dans le domaine de l'aménagement des cours d'eau exigent la *coordination de l'aménagement hydraulique avec d'autres secteurs politiques concernés*. Outre les domaines directement liés aux problématiques de l'eau – utilisation, protection et évacuation des eaux, approvisionnement en eau potable – d'autres secteurs comme la protection de la nature et de l'environnement, l'aménagement du territoire, l'agriculture, les ponts et chaussées, l'énergie, les transports, la chasse et la pêche ainsi que la protection civile sont concernés par l'aménagement des cours d'eau.

L'enquête a montré qu'afin de remplir leur mission actuelle d'aménagement hydraulique, les services s'appuient sur un arsenal complexe de normes issues de la construction, l'aménagement du territoire, la protection de la nature et de l'environnement ou l'agriculture. *Les documents stratégiques ou les idées directrices* définis en interne par les administrations cantonales ou par la Confédération représentent également des documents importants pour la pesée d'intérêts lors de la réalisation de projets concrets.

Dans plusieurs cantons, les textes de lois ne sont pas encore harmonisés avec la législation fédérale. La majorité des personnes en charge de l'aménagement hydraulique au niveau cantonal considère que des efforts sont à faire dans ce sens, car la coordination avec la Confédération et les autres cantons en serait simplifiée. De plus, cela permettrait aux services responsables des cours d'eau de se référer à un cadre légal donnant des objectifs clairs et d'ainsi défendre des positions cohérentes face aux autres acteurs, que ceux-ci soient internes ou externes à l'administration.

Les acteurs de l'aménagement hydraulique sont *très divers*. L'Office fédéral des eaux et de la géologie (OFEG) est une autorité de subventionnement, de conseil et d'autorisation. Toutefois, c'est aux cantons que la LACE donne la responsabilité de sa mise en œuvre. Les services cantonaux ont donc la haute-autorité sur l'aménagement et l'entretien des rivières. Mais la maîtrise d'ouvrage, c'est-à-dire la responsabilité sur un projet particulier, peut en fonction des cantons dépendre de différents niveaux étatiques. Dans certains cas, les syndicats d'aménagement des cours d'eau, les concessionnaires, voire les riverains peuvent être responsables de l'aménagement.

En fonction des capacités financières du canton, la Confédération participe également au financement des projets. Sinon, ce sont généralement le canton et les communes qui se partagent les coûts. En fonction des cantons, les syndicats d'aménagement hydraulique, les corporations, les concessionnaires ou les riverains peuvent également être amenés à verser une participation.

En ce qui concerne l'entretien, la responsabilité incombe dans la plupart des cas aux communes qui doivent donc supporter la plus grande partie des coûts. Dans une majorité de cantons, les subventions cantonales ne sont versées que pour les mesures prises sur des cours d'eau sous autorité cantonale. La Confédération, en revanche, ne verse aucune aide pour couvrir les frais d'entretien. Cet état de fait a été critiqué par plusieurs de nos interlocuteurs. Dans le cas de l'entretien, les syndicats, corporations, concessionnaires ou riverains participent encore plus fréquemment au financement que dans le cas de l'aménagement.

Les responsables cantonaux de l'aménagement hydraulique se déclarent plutôt satisfaits de la *répartition des compétences et des tâches*, bien que celle-ci puisse varier considérablement d'un canton à un autre. Les cantons plus «centralisés» comme Zurich ou Bâle ville soulignent l'avantage d'avoir des objectifs et une mise en œuvre homogène, rendus possibles grâce à une position plus forte du canton. Les cantons dans lesquels les communes ont plus de poids mettent l'accent sur la prise en compte des acteurs locaux pour l'acceptation des projets. En outre, un avantage supplémentaire lorsque ces acteurs participent au financement est qu'ils tendent à ne pas exiger de mesures d'aménagement et d'entretien trop perfectionnistes, donc onéreuses.

L'un des problèmes évoqués le plus fréquemment par nos interlocuteurs est celui du *déficit d'entretien* sur les cours d'eau à cause de la négligence des acteurs en charge. En raison de restrictions budgétaires, même les autorités cantonales ont parfois du mal à financer les travaux d'entretien. Certains responsables de l'aménagement hydraulique soulignent par ailleurs qu'il existe une contradiction entre les objectifs de la LACE qui

présente l'entretien comme un objectif prioritaire et le manque de moyens accordés pour effectuer cet entretien.

7.2 L'aménagement hydraulique et la protection contre les crues comme «arène sociale»

En raison de la complexité des projets d'aménagement hydraulique et de variété des normes légales, les services en charge de la gestion des cours d'eau doivent se coordonner avec d'autres secteurs de l'administration cantonale. Selon le degré de complexité et la taille des projets, cela donne lieu à des *processus de négociations* spécifiques aux cours desquels les autorités sont amenées à trancher entre des intérêts divergents.

Une majorité de services responsables des cours d'eau considèrent que la collaboration avec l'OFEG se déroule de manière satisfaisante. Pour les cantons ne recevant pas de subventions dans le cadre de la LACE, l'échange d'informations avec la Confédération concerne plutôt les aspects stratégiques de la politique de gestion des rivières que les projets concrets. Les cantons touchant des subventions jugent également leurs contacts avec la Confédération de manière positive. Seuls deux cantons ont reproché à l'OFEG d'être trop frileux sur la prise de décision et trop proche des positions de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP).

Il n'y a globalement pas de critique de fond sur la nouvelle «philosophie» fédérale en matière d'aménagement des cours d'eau dont les éléments principaux, protection passive contre les crues et mesures préservant ou permettant de revenir à un état proche du naturel, sont généralement acceptés. Par ailleurs, dans quelques cantons, des dispositions similaires à celles de la LACE avaient été intégrées dans les législations cantonales avant la modification de la loi fédérale. Beaucoup de nos interlocuteurs soulignent toutefois, que la mise en œuvre de ces nouvelles orientations, surtout en ce qui concerne la notion d'espace minimal se fait avec plus de frictions que cela est présenté dans les documents stratégiques de la Confédération. Dans les régions de montagne ou dans les zones densément bâties, les directives de l'OFEG sont particulièrement difficiles à mettre en œuvre en raison du manque d'espace ou des contraintes topographiques.

Les services en charge de l'aménagement des cours d'eau considèrent aussi que le travail de collaboration entre cantons est très important. Les *instruments de coordination intercantonale* sont déclarés particulièrement utiles pour permettre l'échange sur des expériences concrètes de conduite de projets et sur les problèmes rencontrés.

L'enquête a également montré que la coordination avec les *bureaux mandataires* demande beaucoup de temps. Par ailleurs, plusieurs services ont critiqué une perte de compétence des bureaux d'ingénieurs se traduisant par une baisse de la qualité des travaux réalisés par ces bureaux. Ce deuxième aspect est, entre autres, à mettre sur le compte des fortes pressions sur les délais et sur les coûts de plus en plus fréquentes dans les projets de constructions publiques. Par ailleurs, certains bureaux d'ingénieurs disposent de trop peu de connaissances dans les aspects écologiques liés l'aménagement hydraulique. Les services ayant exprimé ces avis estiment qu'il faudrait fournir une offre de formation

continue qui permette de répondre à cette situation. À l'inverse, d'autres interlocuteurs observent une spécialisation qui conduit à une hausse du nombre de bureaux ayant les compétences requises pour la mise en œuvre d'une politique d'aménagement durable des cours d'eau.

La «philosophie» actuelle de l'aménagement des cours d'eau pousse également à intégrer dans la prise de décision de plus en plus *d'acteurs externes à l'administration*, issus du monde politique et de la société civile. Ceux-ci développent généralement leurs prises de positions en fonction d'éléments se référant à leur vie quotidienne ou professionnelle. Ces acteurs sont plus ou moins bien, voire pas du tout, familiarisés aux problématiques actuelles de l'aménagement hydraulique. Leur prise en compte exige donc des *compétences en matière de communication*, qui font de manière croissante partie de la formation des personnes travaillant dans la gestion des cours d'eau. Il est donc indispensable que les services en charge de ces questions puissent disposer de ressources humaines nécessaires pour la communication des objectifs actuels de l'aménagement hydraulique.

7.3 Conflits d'intérêts entre normes et acteurs

Les conflits d'intérêts dans le domaine de l'aménagement des cours d'eau peuvent survenir à différents niveaux.

- Les services interrogés nous ont déclaré que les normes, «philosophies» ou objectifs de certains secteurs politiques parties prenantes lors de projets d'aménagement de cours d'eau – par exemple la protection de la nature, la protection des eaux ou l'approvisionnement en eau potable – pouvaient être en contradiction avec les leurs, rendant ainsi nécessaire un arbitrage entre des intérêts publics divers.
- Dans cette optique d'arbitrage entre des intérêts publics, la *participation interne à l'administration* prend une importance croissante dans le travail des services. Ceux-ci doivent donc investir beaucoup de temps dans les activités de coordination. D'après nos interlocuteurs, le fait que les divergences d'intérêts entre services se transforment en conflits ou au contraire conduisent à une coordination efficace ne dépend pas tant de l'organisation de l'administration et de la «proximité» des services dans les organigrammes, que de la culture de communication et du climat de dialogue existant entre les différents secteurs de l'administration.
- En raison des configurations d'intérêts très divers apparaissant lorsque des *acteurs externes aux administrations cantonales* (autorités communales, bureaux mandataires, organisations professionnelles, associations et d'autres encore) prennent part à un projet, les divergences peuvent rapidement évoluer en conflits en fonction des acteurs concernés et des problèmes rencontrés pendant les projets.

En raison de ses conséquences sur le développement spatial et socio-économique des communes ou des régions touchées, c'est en premier lieu la mise en œuvre de *l'espace minimal* nécessaire aux cours d'eau qui rencontre le plus de résistance de la part des acteurs étatiques et non-étatiques. Dans les zones d'habitation, la réservation de l'espace minimal peut se heurter aux objectifs de densification des espaces bâtis fixés par l'aménagement du territoire. Pour leur part, les communes se défendent souvent contre

ce qu'elles considèrent comme un frein à leur potentiel de développement. Hors des zones à bâtir, ce sont surtout les agriculteurs qui refusent de laisser leurs terres aux cours d'eau ou à accepter des restrictions sur leur activité en raison de projets d'aménagement hydraulique. Selon les cantons, ils peuvent être appuyés en cela par leurs organisations faîtières ou par les services cantonaux de l'agriculture. La disponibilité de terrain réduite dans et hors des zones à bâtir constitue donc l'une des principales difficultés rencontrée aujourd'hui pour l'aménagement des rivières.

Deuxièmement, *les objectifs et les mesures* à caractère environnemental des projets de protection contre les crues ou de renaturation sont contestés. Il est d'autant plus délicat de convenir clairement de ces objectifs que certains facteurs rendent la tâche plus complexe, comme l'existence d'ouvrages routiers, d'évacuation ou de fourniture en eau pour lesquels les mesures de sécurités spécifiques sont définies par les services responsables, les communes ou d'autres groupes d'intérêts. Là encore, on rencontre l'opposition de certains agriculteurs qui ne veulent pas laisser leurs terrains ou subir des contraintes sur leur activité pour assurer des objectifs de protection de l'environnement.

Troisièmement, notre enquête a montré que la *situation des finances publiques* constitue aujourd'hui un facteur d'influence très important – et souvent contraignant – pour l'aménagement des cours d'eau et qu'il existe entre les objectifs de ce dernier et ceux des politiques budgétaires une divergence d'intérêt plus ou moins grande. La priorité de l'entretien est particulièrement difficile à assurer en raison de la situation financière des communes. Il arrive que des projets soient tout simplement abandonnés ou redimensionnés parce que le financement de l'entretien ne peut pas être assuré. Dans la plupart des cantons, les projets exclusivement de renaturation sont indéfendables, à cause de ces raisons financières. On essaie donc, avant tout, de développer et réaliser des projets combinant protection contre les crues et renaturation. Cependant l'aspect environnemental est, selon les déclarations de nos interlocuteurs, de plus en plus soumis à la pression budgétaire.

7.4 Résolution des conflits d'intérêts

Afin de résoudre les conflits et les divergences internes à l'administration, les responsables des services en charge de l'aménagement des cours d'eau ont recours à diverses procédures plus ou moins formalisées. Selon la complexité des problèmes à traiter, des tables rondes ou des groupes de travail sont mis en place. Mais le contact direct entre les services reste encore un moyen d'échange privilégié. C'est la raison pour laquelle certains de nos interlocuteurs souhaiteraient que les voies administratives entre les services à coordonner soient aussi courtes que possible. D'une manière générale, il est avant tout indispensable qu'il existe au sein de l'administration une culture de dialogue permettant d'aborder de manière constructive les oppositions existant entre services lors de l'élaboration d'une stratégie ou d'un projet et, si possible, de les surmonter.

Les responsables des services interrogés ont souligné l'importance d'une *définition négociée des objectifs et des stratégies* avec les services ou départements concernés pour limiter les conflits internes à l'administration. Cette négociation devrait permettre d'établir un

cadre aussi contraignant que possible pour une pesée des intérêts lors de la réalisation de projets. En outre, la poursuite de cette élaboration de stratégie en partenariat avec les autres secteurs doit continuer au niveau fédéral. Il faudrait à ce niveau, une harmonisation des normes de l'aménagement hydraulique avec celles de l'agriculture, de l'aménagement ou la protection des eaux. Enfin, les services interrogés ont souligné l'importance d'une collaboration ouverte et transparente pour l'élaboration des projets comme pour leur mise en œuvre.

Dans la majorité des cantons, une *prise en compte spécifique à chaque groupe d'acteurs* et pour chaque phase du projet est faite en raison de la grande hétérogénéité d'intérêts existant parmi les acteurs de la société civile. En fonction de la taille du projet et de sa complexité, divers instruments de participation sont utilisés ou des échanges informels pratiqués. Il est également important pour les responsables de l'aménagement des cours d'eau de soigner les relations formelles et informelles avec les acteurs externes comme les organisations professionnelles, les associations de protection de la nature et autres groupes d'intérêts, pour pouvoir – au moins sur le long terme – les sensibiliser aux objectifs et problématiques de l'aménagement des cours d'eau. De plus, la présentation publique des projets, conforme à la philosophie de la LACE, permet à la population dans son ensemble de se familiariser avec les objectifs et les intérêts de l'aménagement des cours d'eau, au travers de séances d'informations et par d'autres formes de travail de relations publiques.

7.5 Conclusions

L'aménagement des cours d'eau et la protection contre les crues font aujourd'hui partie d'une politique d'aménagement de l'espace plus large, avec pour conséquence que la coordination entre les différents secteurs concernés consomme beaucoup de temps et de ressources. Dans le meilleur des cas cependant, l'aménagement des cours d'eau contribue à une mise en œuvre cohérente des objectifs de politique publique de développement territorial.

Les projets de renaturation et de protection contre les crues ont des impacts directs et indirects sur les cadres de vie des personnes touchées: la sécurité des personnes, habitations, terres agricoles ainsi que celle des infrastructures les plus importantes dans le domaine des transports, de la fourniture et de l'évacuation des eaux doit être assurée. Les espaces de loisirs doivent rester accessibles et aménagés de manière attractive. Dans le même temps – et de façon toute aussi importante au regard de la LACE – les rivières doivent être préservées comme milieu de vie pour la faune et la flore ou revitalisées. Quatre stratégies à long terme nous paraissent souhaitables en raison des intérêts multiples entrant en jeu dans l'aménagement hydraulique:

Intégration avec les objectifs de développement social et spatial: Premièrement, l'aménagement des cours d'eau doit s'intégrer dans un contexte plus vaste de politiques publiques de développement territorial et social, ce qui permettrait d'accorder les objectifs de l'aménagement hydraulique avec ceux d'une région ou d'un espace. Cela permettrait aussi de mieux justifier certaines mesures lors de projets concrets.

Développement de stratégies communes: Deuxièmement, la définition de stratégies communes au niveau fédéral et cantonal doit être poursuivie. L'élaboration de documents comme les «Idées directrices cours d'eau suisses» peut contribuer à réduire les contradictions entre certaines normes et engager les services à travailler dans la même direction. Cette définition de stratégies communes peut augmenter la compréhension mutuelle des acteurs devant se coordonner horizontalement comme verticalement et ainsi contribuer à faire émerger un cadre plus ou moins contraignant dans lequel les projets ou les mesures d'aménagement des cours d'eau pourraient s'inscrire.

Répartition claire des tâches et des responsabilités: Troisièmement, il nous semble important que malgré une coordination et un enchevêtrement croissants, les frontières entre les différents secteurs politiques *ne doivent pas pour autant être effacées*. L'aménagement des cours d'eau a d'autres tâches et responsabilités que la protection de l'environnement. C'est le savoir expert dans le domaine de la protection contre les crues qui fait que les projets des responsables de l'aménagement hydraulique sont acceptés par les autres acteurs. En d'autres termes, l'objectif principal des services d'aménagement hydraulique doit continuer à être la protection contre les crues et non la conduite de revitalisations. La définition concrète de ce qui doit être protégé contre les inondations ainsi que les moyens par lesquels cela est réalisable doivent être négociés dans des procédures d'élaboration de projets transparentes, *en incluant l'ensemble des acteurs concernés*. Les projets de protection contre les crues ainsi élaborés doivent cependant se conformer au deuxième objectif de la LACE qui est la préservation d'un état proche du naturel ou l'amélioration des cours d'eau.

Communication et processus d'apprentissage: Quatrièmement, l'enquête a montré que dans le cadre de l'aménagement et de l'entretien des cours d'eau, des configurations d'acteurs très variées se sont formées d'un canton à l'autre. Ces différents acteurs (communes, syndicats d'aménagement, commissions d'endiguement, riverains) ont besoin de temps pour intégrer les nouvelles orientations de l'aménagement hydraulique. En effet, lorsqu'il n'y a pas eu de projet récent dans une région, la population n'a souvent que peu de connaissances sur les origines et les raisons du changement de philosophie dans l'aménagement des cours d'eau. Il faut donc avant tout que ces nouvelles orientations soient intégrées avant que les raisonnements et les arguments des experts puissent être compris. Ces processus d'apprentissage prennent du temps et ne doivent pas se retrouver sous pression sous prétexte que la protection contre les crues n'est pas assurée. Dans cette optique, les efforts faits par certains cantons afin de sensibiliser la population aux enjeux de l'aménagement des cours d'eau indépendamment de la réalisation de projets nous paraissent particulièrement pertinents. L'utilisation des canaux d'information existants semble efficace pour permettre une circulation horizontale de l'information, par exemple entre les communes. Cela permet de poser des bases pour de futurs projets de protection contre les crues ou revitalisation de cours d'eau. On ne doit cependant pas partir du principe que les nouvelles orientations seront acceptées unanimement par toutes les parties de la société. En particulier dans les zones agricoles, où sont souvent menés les projets de revitalisation, les intérêts des acteurs ne rejoignent pas nécessairement les objectifs de l'aménagement hydraulique. Il est donc d'autant plus important que l'échange d'information se poursuive, en dehors de toute réalisation de projets concrets, pour per-

mettre aux acteurs de mieux comprendre les nouvelles mesures proposées par les services d'aménagement des cours d'eau.

Ces stratégies d'ouverture des débats d'experts aux autres acteurs publics, économiques et de la société civile nécessitent des ressources en temps et en communication. Mais *la situation des finances publiques et la tendance politique générale* plutôt critique vis-à-vis des régulations dans le domaine de l'environnement ou de l'aménagement, contribuent à ce que les objectifs de l'aménagement des cours d'eau ne soient pas atteints:

- L'entretien, pourtant déclaré prioritaire, est négligé pour des raisons financières
- L'objectif de préserver l'aspect naturel ou de renaturer les cours d'eau n'est pas atteint, car les moyens pour financer le volet environnemental des projets de protection contre les crues manquent, tout comme les fonds nécessaires à l'acquisition de terrain ou au dédommagement pour restrictions d'usage.
- Les difficultés pour assurer l'espace minimal dans les zones bâties comme en-dehors peuvent contribuer à ce que la protection contre les crues par des mesures passives ne soit plus assurée.

L'une des conséquences pourrait être un retour vers des mesures plus dures de protection contre les crues avec tous les effets négatifs qu'elles peuvent avoir sur les objectifs de développement durable dans les domaines de l'environnement, du social et de l'économie.

Anhang



Umfrage zu den Rahmenbedingungen der kantonalen Ämter oder Fachstellen für Wasserbau bei der Umsetzung der eidgenössischen Wasserbaugesetzgebung

Olivier Ejderyan, Marc Zaugg und Urs Geiser
Geographisches Institut der Universität Zürich
8057 Zürich
Tel.: 01 635 51 86
E-Mail: marc.zaugg@geo.unizh.ch

Gesetzliche Rahmenbedingungen und Politiken des Wasserbaus auf kantonomer Ebene

1. Welches sind die für Ihre Arbeit wichtigsten gesetzlichen Normen oder Bestimmungen auf Kantonsebene?
2. Stimmen diese Normen mit den Leitbildern und Wegleitungen des BWG respektive mit den Grundsätzen der eidgenössischen Wasserbaugesetzgebung überein?
3. Wenn nicht: gibt es Bestrebungen für eine Abstimmung oder Harmonisierung? Bis wann soll diese Harmonisierung umgesetzt werden?
4. Welche Vorteile hat oder hätte eine Harmonisierung für Ihre Arbeit?
5. Gibt es weitere übergeordnete Gesetze, Leitlinien oder Strategien, die die Umsetzung der eidgenössischen Wasserbaugesetzgebung fördern (oder behindern)?
6. Wie wird in Ihrem Kanton die angestrebte Sicherung des Raumbedarfes kommuniziert und umgesetzt?

Verwaltungsinterne Organisation des kantonalen Wasserbaus

7. Wie viele Mitarbeitende hat Ihre Fachstelle oder Ihr Amt für Wasserbau?
8. Welches sind die 5 wichtigsten Fachstellen, mit denen Sie Ihre Arbeit koordinieren?
9. Mit welchen Fachstellen hat der verwaltungsinterne Koordinationsaufwand in den letzten Jahren zu- oder abgenommen?
10. Welche Instrumente der verwaltungsinternen Koordination werden bei Projekten des kantonalen Wasserbaus angewendet (z.B. Arbeitsgruppen, Kommissionen oder Runde Tische)?
11. Welches sind die wichtigsten Vor- und Nachteile, die sich aus der Ansiedelung des kantonalen Wasserbaus im jetzigen *Amt* für Ihre Arbeit ergeben?
12. Welches sind die wichtigsten Vor- und Nachteile, die sich aus der Ansiedelung des kantonalen Wasserbaus im jetzigen *Departement* für Ihre Arbeit ergeben?
13. Bei welchen Projekten übernimmt der kantonale Wasserbau die Projektleitung (z.B. Hochwasserschutz- und/oder Renaturierungsprojekte)?
14. Wird zwischen Hochwasserschutz- und Renaturierungsprojekten unterschieden?
15. Bei welchen Projekten wird der kantonale Wasserbau von anderen Fachstellen einbezogen?
16. Welches sind die zur Zeit wichtigsten Probleme und Interessengegensätze, die sich bei der Koordination mit anderen Ämtern oder Fachstellen ergeben?



17. Welche diesbezüglichen Lösungsansätze sind aus der Sicht des kantonalen Wasserbaus denkbar?

Verwaltungsexterne Koordination (Bund, andere Kantone, Gemeinden und Wasserbauverbände)

18. Wie sind Organisation, Zuständigkeiten und Kostenverteilung bei Wasserbau-, Renaturierungs- und Unterhaltsprojekten gesetzlich geregelt?
19. Wie bewähren sich diese Regelungen im Hinblick auf die Umsetzung der eidgenössischen Wasserbaugesetzgebung?
20. Mit welchen Mitteln wird zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen informiert und koordiniert?
21. Gibt es Organisationen und/oder Vereinbarungen, die sich an den Einzugsgebieten von Fließgewässern orientieren, z.B. interkantonale Leitbilder oder Arbeitsgruppen?

Aktuelle Projekte

22. Bei wie vielen Projekten hat die Fachstelle oder das Amt für Wasserbau die Projektleitung?

Projektart	Anzahl
Hochwasserschutzprojekte	
Renaturierungsprojekte	
Unterhaltsarbeiten (ordentlich und nach Hochwasserereignissen)	

23. Bei wie vielen Projekten hat die Fachstelle oder das Amt für Wasserbau die Oberaufsicht?

Projektart	Anzahl
Hochwasserschutzprojekte	
Renaturierungsprojekte	
Unterhaltsarbeiten (ordentlich und nach Hochwasserereignissen)	

24. Welches sind die wichtigsten Herausforderungen bei diesen Projekten?
25. Welches sind die wichtigsten Instrumente, um Öffentlichkeit und Interessengruppen einzubeziehen?
26. In welchen Projektphasen werden diese Instrumente eingesetzt?



Zeitaufwand

27. Wieviel Zeit wenden Sie bei heutigen *Hochwasserschutzprojekten* für die untenstehenden Bereiche auf (Schätzungen in %)?

	Projektierungs- phase	Umsetzungs- phase	Pflege und Un- terhalt
verwaltungsinterne Koordination			
Koordination mit privaten Büros (Projektleitung)			
Koordination mit Gemeinden			
Koordination mit Bund			
Information und Mitwirkung der Bevölkerung			
	100%	100%	100%

28. Wieviel Zeit wenden Sie bei heutigen *Renaturierungsprojekten* für die untenstehenden Bereiche auf (Schätzungen in %)?

	Projektierungs- phase	Umsetzungs- phase	Pflege und Un- terhalt
verwaltungsinterne Koordination			
Koordination mit privaten Büros (Projektleitung)			
Koordination mit Gemeinden			
Koordination mit Bund			
Information und Mitwirkung der Bevölkerung			
	100%	100%	100%

29. Für welche der oben genannten Bereiche steht Ihnen momentan zuwenig Zeit zur Verfügung?

Schluss

30. Haben wir Ihres Erachtens einen Aspekt vergessen, der für das Verständnis der Rahmenbedingungen des kantonalen Wasserbaus bei der Umsetzung der eidgenössischen Wasserbaugesetzgebung wichtig ist?